

HENRIQUE ALVES DA SILVA

TRANSFORMAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES DE PORTE MÉDIO E EM CIDADES
MÉDIAS BRASILEIRAS

Presidente Prudente – SP

2013

S58t Silva, Henrique Alves da.
Transformações do planejamento urbano em cidades de porte médio e em cidades médias brasileiras. - Presidente Prudente : [s.n], 2013
244 f.

Orientador: Arthur Magon Whitacker
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1.Cidades médias. 2. Planejamento urbano. 3. Modernização. I. Whitacker, Arthur Magon. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

**Ficha Catalográfica elaborada pela Seção Técnica de Aquisição e Tratamento da Informação
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP, Campus de Presidente Prudente**

HENRIQUE ALVES DA SILVA

TRANSFORMAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES DE PORTE MÉDIO E EM CIDADES
MÉDIAS BRASILEIRAS

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Geografia, apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e
Tecnologia de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista Júlio
de Mesquita Filho.

ORIENTADOR: ARTHUR MAGON WHITACKER

Presidente Prudente – SP

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

HENRIQUE ALVES DA SILVA

TRANSFORMAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES DE PORTE MÉDIO E EM CIDADES
MÉDIAS BRASILEIRAS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Prof. Dr. Arthur M. Whitacker (Orientador)
(Depto. de Geografia, UNESP - Presidente Prudente)

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo
(Depto. de Planejamento, UNESP - Presidente Prudente)

Prof. Dr. Luís Renato B. Pequeno
(Depto. de Arquitetura e Urbanismo, UFC)

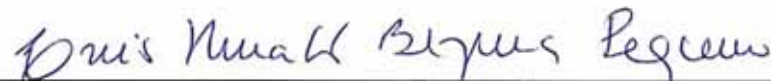
BANCA EXAMINADORA



PROF. DR. ARTHUR MAGON WHITACKER
ORIENTADOR



PROF. DR. EVERALDO SANTOS MELAZZO
(UNESP/FCT)



PROF. DR. LUIZ RENATO BEZERRA PEQUENO
(UFC)



HENRIQUE ALVES DA SILVA

Presidente Prudente (SP), 10 de maio de 2013.

RESULTADO: APROVAÇÃO

Dedicatória

Aos meus pais, pelas lutas e pelas vitórias que compartilhamos por toda a vida.

Agradecimentos

Nessa longa trajetória, em que se conformou minha estadia em Presidente Prudente, passando pela missão de estudos e pela realização do mestrado, o melhor de tudo, com certeza, foram as boas companhias e as indispensáveis contribuições de muitas pessoas, sem as quais esse trabalho não existiria.

Começando pelo início, gostaria de registrar meus mais sinceros agradecimentos aos amigos Denise Elias e Renato Pequeno, os quais, antes de tudo, me apresentaram a ideia de conhecer a Unesp de Presidente Prudente e sugeriram que eu cogitasse um mestrado em Geografia na minha formação, viabilizando inclusive uma viagem de mais de 3.100Km, que parecia ainda mais longa naquele começo e que acabou mudando muito os rumos da minha vida.

Chegando a Presidente Prudente, fui muito bem recebido pelos professores e pelos colegas da Unesp. Não poderia deixar de agradecer à Professora Carminha e ao Professor Eliseu, que foram sempre muito gentis e solícitos desde quando cheguei a essa cidade. Da mesma forma, agradeço aos professores Everaldo Melazzo, Eda Goes, Rosângela Hespanhol e Atonio Tomaz Jr., e aos alunos do programa de Pós-Graduação pelo aprendizado, pela doação em sala de aula e pelo bom convívio fora dela.

Não poderia esquecer a linda Flavinha Silva, sempre muito solícita e alegre, colega de trabalho muito competente e a quem sempre pude recorrer para tirar dúvidas ou receber auxílio em algum problema.

Agradeço aos colegas que vieram em missão de estudos: à Andréa, que, desde a primeira semana em que nos conhecemos, foi como se há muitos anos já convivêssemos, excelente companhia ao longo do mestrado, uma amiga muito querida, por quem sempre terei o maior carinho; à Camila Dutra e à Flávia Araújo, que compartilharam conosco a primeira missão de estudos; em especial, agradeço à Camila pela companhia e pela amizade que pudemos construir em Presidente Prudente e continuar em Fortaleza.

À Priscila, à Edna e ao Rodrigo, que me ajudaram a matar um pouco as saudades de casa e do inimitável sotaque cearense. Seu bom humor e seu companheirismo foram muito importantes. Hoje, mesmo nos vendo muito pouco, devido às distâncias que nos separam, quero que saibam que sempre os guardo bem de perto, como amigos preciosos que são e que sempre espero rever, para matar as saudades.

Agradeço aos amigos que vieram do Brasil inteiro para fazer o PPGG e que depois retornaram, ou foram para outros tantos lugares, se espalhando para ajudar a construir um Brasil geograficamente melhor. Todos eles tornam Prudente um lugar especial para aprendermos mais da cultura de cada um e sobre nós mesmos, por meio das fortes amizades que construímos. Agradeço ao Waguinho e a Tati pelo carinho e pela amizade, pelo bom humor, pela companhia, pela empatia, pelos desabafos e pela força que sempre disponibilizaram em todos os momentos em que estive em Prudente, certamente não teria sido a mesma coisa sem eles. Obrigado ao João Cândido, ao Mauro, à Natacha, à Marine, ao Diego, ao Pira, à Maria Angélica, à Paula, ao Igor, ao Márcio Catelã, à Letícia, ao Oscar Buitrago, ao Edilson, à Denise Bomtempo, ao Hélio Carlos, à Renata Medeiros, à Renata Prates, ao Wagner Amorim, ao Antonio, ao João Paulo, à Aline, à Carmen, ao Altieris, à Melina, ao Vitor, ao Vitor Hélio, ao Fernando, à Joseli, ao Christian, à Ana Cláudia, ao Ronaldo, à Sônia e ao Divino, à Cíntia, ao Danilo, ao Archanjo, à Juliana, ao Fernando Heck, ao Ari, ao Baiano, ao Cirso, ao Simão, ao Agnaldo, à Núbia, à Viviane, ao Vitor Miyasaki, à Leda, ao Cleverson e à Erika. Agradeço a vocês pela sua companhia e por deixarem tantas boas saudades.

Agradeço também ao meu amigo Martin, pela amizade e pelo grande aprendizado, pela sinceridade dos sentimentos e por conseguir como poucos (eu diria raríssimos) enxergar o que se passava dentro de mim, fazendo que eu percebesse as minhas tolices de uma forma muito tranquila e sem transtornos. Um grande abraço, meu amigo.

As amizades são muito importantes na vida de qualquer pessoa, mas, além disso, em Prudente eu pude ter uma casa para onde retornar todas as noites, e isso é uma coisa um tanto rara. Um lugar onde podia exercitar a árdua e, ao mesmo tempo, doce arte de conviver, de conhecer os defeitos (os dos outros e os nossos, que muitas vezes não percebemos e são os mais desconcertantes), de poder contar com o lado mais humano de outras pessoas que não deveriam ter obrigação alguma de disponibilizar-se, mas assim o fizeram. Agradeço do fundo do coração ao Rafael Catão, ao Juscelino e à Raquel, pelo tanto que se permitiram doar nessa convivência. Ainda hoje tenho saudades das conversas intermináveis com o Rafael, das piadas afiadíssimas do Juscelino e os papos cabeça-corção com a Raquel. Mas a saudade nem dói, porque vocês estão sempre por perto na minha vida, e com certeza continuaremos a nos ver mais e mais. Do nosso jeito, nós conseguimos construir uma casa muito boa de viver e eu levo para a minha vida essa referência da casa que um dia hei de construir para viver e para recebê-los quando quiserem me visitar.

Também tenho muito que agradecer àqueles que diretamente participaram dessa dissertação. Aos colegas Michele Souza, Flávia Borges, Vinicius Godoy, João Gomyde e Marcela Galízia, todos pessoas de grande competência, habilmente apresentados a mim pelo Arthur. Muitas pessoas trabalham juntas, mas dividir seu conhecimento, tempo e disposição com o desprendimento que eles tiveram é para poucos. Foi muito importante a sua participação em várias etapas do trabalho, em especial, agradeço à Michelle e à Flávia pelos excelentes trabalhos de campo. No meio de um mundo tão competitivo e imediatista, poucas pessoas têm a grandeza de produzir aliados e estabelecer parcerias como esses colegas fizeram. Espero sempre poder retribuir. Desde aqui fica o orgulho de termos podido conviver juntos por esse tempo.

Agradeço também aos alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo da turma de 2011.1, e digo agora, pois provavelmente não deixei transparecer antes, o significado que tiveram para o meu trabalho e para a minha vida, gostaria de aproveitar e dizer que um novo mundo se abriu para mim a partir daquelas manhãs frias em sala de aula. Agradeço pela esperança e pela vivacidade que me transmitiram, mesmo sem perceber. Parte do que eu sou e do que ainda hei de ser como profissional devo a essa convivência.

Agradeço ao Arthur, pela orientação e imensa paciência comigo. Aproveito para pedir desculpas pelos atropelos e inconvenientes com tantas desventuras que acabei tendo que compartilhar com ele durante esse mestrado. Foi uma boa convivência e espero podermos ainda trabalhar juntos outras vezes.

Agradeço aos que ficaram em casa e que sempre carinhosamente transformavam uma simples ligação telefônica em um grande acontecimento. À minha mãe, sempre a mais dedicada e preocupada de todas, ao meu pai, sempre me dando trabalho e preocupação, ao José Mario, que nem sempre nos falamos, mas sabemos... sim, sabemos do que sentimos um pelo outro. À Patrícia, pela força, pelo exemplo e pelo orgulho que me dá sempre. Aos novos membros da família: ao Leonardo, que chegou de forma marcante e muito especial, e à Karine, que já era de casa há muito tempo, mas integrou-se de vez agora, e por último, mas não menos importante, à pequena Bianca, sobrinha mais linda que eu posso ter, presente mais luminoso que poderíamos ter ganhado e a baiana-cearense-paulista mais agitada e cheia de personalidade que já conheci.

Agradeço ainda à FAPESP e ao CNPq pelo financiamento da presente pesquisa.

Resumo

O presente trabalho constitui-se enquanto contribuição ao debate sobre o planejamento urbano no Brasil, reconhecendo-o essencialmente como processo social, e, para isso, apoia-se nas análises sobre como tal processo se constitui junto às cidades de porte médio e cidades médias brasileiras, espaços que, por suas características e especificidades, se mostram como frente de expansão do planejamento e como recortes significativos para essas análises. De maneira recíproca, o tema do planejamento urbano também comparece para ajudar a entender melhor as cidades médias, tipos urbanos cuja conceituação caminha para uma consolidação, mas que ainda anima muitos questionamentos e pesquisas, dentre os quais destacamos aqueles que as distinguem das cidades de porte médio. De seu lado, o planejamento urbano é visto como integrante da modernidade e das diversas modernizações que se produzem na cidade, na sociedade e no urbano. Em sua análise, ganham destaque os processos socioespaciais que envolvem sua constituição, difusão, transformação e as resistências ante sua reprodução nas cidades e nos municípios analisados. As cidades médias, por sua vez, para além dos papéis tradicionais que tiveram e acumularam ao longo do tempo, apresentam-se, já há alguns anos, como espaços importantes para expansão de lógicas econômicas mais recentes, ligadas à reestruturação produtiva, com a expansão dos mercados consumidores e a desconcentração da produção. Essa posição estratégica da cidade média favorece também a reprodução do planejamento urbano em intensidade e densidade maiores que em cidades pequenas, apontando para uma relação próxima entre a ampliação da economia de bases urbanas e a produção do planejamento. Nos espaços intraurbanos das cidades médias, o planejamento urbano aparece como colaborador na constituição e manutenção dos arranjos de segregação percebidos através da moradia, não nos mesmos moldes apontados, por outros autores, em países europeus ou nos Estados Unidos, mas em uma participação muito peculiar, articulando a superexploração da mão de obra e a precarização das condições de reprodução social dos mais pobres. Ao final da presente dissertação, o planejamento consagra-se como um processo socioespacial, sujeito a continuidades e transformações e caracterizado por uma diversidade que reflete a heterogeneidade do espaço social, marcado pelas diferentes composições de elementos tradicionais e modernos que o conformam.

Palavras-chave: cidades médias, planejamento urbano, modernização.

Abstract

The present work is a contribution on the debate of town planning in Brazil, recognizing it as a social process, and for this reason, supports on the analysis of how such process occurs in intermediate cities and middle-sized cities, spaces that, for their characteristics and specificities shown themselves as expansion fronts of planning and as proper places for this analysis. Reciprocally, the issue of urban planning also seems to help better understand the intermediate cities, spaces whose conceptualization is moving toward consolidation, but still encourages many questions and surveys, including those ones that distinguish it from the middle-size cities. In other turn, town planning is seen as a piece of modernity and from the several modernizations waves that are produced in the society and in the urban. In this analysis the social processes that involve its constitution, diffusion, transformation and resistances in cities and municipalities analyzed gain highlight. The intermediate cities, in its turn, beyond the traditional roles that were accumulated over time appears, since some years, as important spaces for the expanding economic logic of the latest restructuring process, with the expansion of the consumer markets and production decentralization. The strategic position of intermediate cities favors the reproduction of town planning in intensity and density higher than in smaller cities, pointing to a close relationship between the expansion of the urban base economy and the planning production. In the intra-urban spaces of the intermediate cities, town planning appears as a collaborator in the creation and maintenance of residential segregation designs, not as indicated by European and American authors, but according a very peculiar condition of Brazilian urban spaces that articulates the over-exploitation of labor force and the precarious conditions of social reproduction of the poorest. At the end of this survey, planning is set as a socio-spatial process, subject to continuities and transformations and characterized by a diversity that reflects the heterogeneity of social space, marked by different compositions of modern and traditional elements that conform.

Key words: intermediate cities, town planning, modernization

MAPA 2. 1 Brasil: municípios com mais de 100 mil habitantes. 2010.....	83
MAPA 2. 2 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. 2010.....	84
GRÁFICO 3. 1 População dos municípios selecionados, com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações urbanas de capitais ou metrópoles. IBGE, Censo 2010	106
GRÁFICO 3. 2 Variação da população do Brasil e dos municípios selecionado com mais de 100 mil habitantes, não incluídos em regiões metropolitanas, RIDEs, ou aglomerações de capitais. 1950 a 2010.....	108
GRÁFICO 3. 5 – População urbana e rural dos municípios brasileiros segundo grupos selecionados, destacando os municípios não metropolitanos selecionados com mais de cem mil habitantes em 2010	110
GRÁFICO 3. 3 População urbana, população rural e população total dos municípios selecionados não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. 1970 a 2010	110
GRÁFICO 3. 4 Taxas de variação da população urbana, pra ao Brasil e para o conjunto de municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. 1980 a 2010	110
MAPA 3. 1 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Variação da população urbana. 1970-2010	105
MAPA 3. 2 Brasil: municípios de porte médio (seleção de municípios não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes não incluídos em aglomerações metropolitanas ou aglomerações de capitais). População urbana e taxa de urbanização. 2010	117
MAPA 3. 3 Brasil: municípios de porte médio (seleção de municípios, não inseridos metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. População Municipal e taxa de urbanização. 1970.....	118
MAPA 3. 4 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Produto interno Bruto Municipal em R\$ 1.000,00. 2007	123
MAPA 3. 5 Brasil: municípios de porte médio, não metropolitanos selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Valores adicionados do Produto Interno Bruto Municipal (em R\$ 1.000,00 de 2000). 2007.....	124
MAPA 3. 6 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Estoque de empregos formais em 2007 e desempenho em 1991, 2000 e 2007.....	126
MAPA 3. 7 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Estoque de empregos formais segundo setores. 2007	127
MAPA 3. 8 Brasil: programa de apoio as capitais e cidades de porte médio. Ministério do Interior. Recursos do fundo Nacional de Desenvolvimento urbano. 1976 a 1981.....	135
MAPA 3. 9 Brasil: projeto especial de cidades de porte médio. Ministério do Interior e Banco Mundial. 1980-1987	136
MAPA 3. 10 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Planos Diretores anteriores ao Estatuto da cidade. 2005	141
MAPA 3. 11 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Presença de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009.....	142
MAPA 3. 12 Brasil: presença de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios. 2009.....	143
MAPA 3. 13 Brasil: Ausência de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009.....	144

MAPA 3. 14 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Capacidade municipal de gestão da política urbana. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos, fundos e cadastros. 2009	146
MAPA 3. 15 Brasil: capacidade municipal de gestão da política urbana dos municípios brasileiros. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos. 2009	147
MAPA 3. 16 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Existência e efetivação do uso de instrumentos de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009	148
MAPA 3. 17 Brasil: existência e efetivação do uso de instrumentos de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009	149
MAPA 3. 18 – Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Existência e efetivação de instrumentos de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009	150
MAPA 3. 19 Brasil: existência e efetivação de instrumentos de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009	151
MAPA 3. 20 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades: contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009.....	152
MAPA 3. 21 Brasil. Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades: contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009	153
 MAPA 4. 1 Mossoró (RN): área urbana, bairros e agrupamentos dos bairros. 2010	176
MAPA 4. 2 São José do Rio Preto (SP): área urbana, bairros e agrupamentos dos bairros. 2010	177
MAPA 4. 3 MOSSORÓ: Referências territoriais para análise do espaço intraurbano	178
MAPA 4. 4 São José do Rio Preto: referências territoriais para análise do espaço intraurbano	179
MAPA 4. 5 Mossoró: Conjuntos habitacionais	191
MAPA 4. 6 São José do Rio Preto: loteamentos populares promovidos pela prefeitura e conjuntos habitacionais	192
 BOX 4. 1 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE MOSSORÓ 1970-2000.....	183
BOX 4. 2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP) 1958 - 2006.....	184
BOX 4. 3 Mossoró: zoneamento (especialização dos instrumentos do estatuto da cidade) segundo o plano diretor municipal de 2006	210
BOX 4. 4 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Zoneamento 1999, mantido até 2012	217
BOX 4. 5 MOSSORÓ. FAVELAS. 2009	220
BOX 4. 6 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. LOTEAMENTOS IRREGULARES. 2010.....	222

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. 1 AÇÕES E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO, SURGIMENTO NOS EUA E INGLATERRA.	41
QUADRO 1. 2 PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL EM MOSSORÓ-RN E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP ...	62
QUADRO 1. 3 BRASIL: DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E EM SETORES SUBNORMAIS EM REGIÕES METROPOLITANAS E EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS COM MAIS DE 150 MIL HABITANTES	67
QUADRO 1. 4 Brasil segundo municípios selecionados. Déficit habitacional e inadequação dos domicílios. 2000.....	69
QUADRO 2. 1 PERIODIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO	74
QUADRO 2. 2 QUADRO GERAL DAS HIPÓTESES	78
QUADRO 2. 3 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. 2010	85
QUADRO 2. 4 Trabalhos de campo.....	92
QUADRO 2. 5 Descrição da construção do Indicador sintético de concentração e modernização do planejamento urbano pós Estatuto da Cidade.....	95
QUADRO 2. 7 Indicadores temáticos da Gestão: autonomia administrativa, fundos da política urbana municipal e capacidade de comunicação das prefeituras	96
QUADRO 2. 6 Metodologia de construção do Indicador Síntese da Gestão Municipal.....	96
QUADRO 2. 8 Indicadores temáticos da Gestão do planejamento urbano municipal: funcionamento dos conselhos da política urbana e funcionalidade dos cadastros municipais.	97
QUADRO 2. 9 Metodologia de construção do Indicador sintético de assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades.....	98
QUADRO 2. 10 Metodologia de construção do Indicador de existência e efetivação de instrumentos municipais de incentivo a implantação de empreendimentos privados	98
QUADRO 2. 11 Metodologia de construção do Indicador de existência e aplicação de dispositivos municipais de limitação a implantação de empreendimentos privados	99
QUADRO 3. 1 População e variação da população municipal. 1940 a 2010.....	107
QUADRO 3. 2 Brasil: população urbana e rural. 1970 a 20110	109
QUADRO 3. 3 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. População urbana e rural.....	109
QUADRO 3. 4 Municípios criados depois de 1970, por desmembramento dos municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes.....	112
QUADRO 3. 5 Municípios com as menores taxas de urbanização entre os municípios de porte médio (seleção de municípios com mais de cem mil habitantes, não incluídos me regiões metropolitanas, RIDEs, ou aglomerações de capitais. 2010	114
QUADRO 3. 6 Distribuição regional dos municípios de porte médio (municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes)	116
QUADRO 3. 7 PIB Municipal dos municípios de porte médio (com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações metropolitanas). 1999 a 2008	120

QUADRO 3. 8 Participação dos valores adicionados do PIB para os municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes.....	121
QUADRO 3. 9 Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Produto Interno Bruto per capita em RS de 2000. 2007.....	122
QUADRO 3. 10 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Estabelecimentos e estoques de empregos formais segundo os setores da economia. 2007.....	125
QUADRO 3. 11 Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Estoque de empregos Formais. 2007	128
QUADRO 3. 12 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Evolução do estoque de empregos e do número de estabelecimentos formais dos setores da economia.	129
QUADRO 3. 13 MATRIZ SINTÉTICA	158
QUADRO 3. 14 MATRIZ SÍNTESE. DESTAQUE: CRATO, JUAZEIRO DO NORTE (CE), PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA).....	160
QUADRO 4. 1 Mossoró e São José do Rio Preto. População e variação da população municipal. 1940-2010	168
QUADRO 4. 2 Mossoró e São José do Rio Preto. População rural e urbana, com suas respectivas variações. 1980-2010	169
QUADRO 4. 3 Variação dos empregos formais por cada cem mil habitantes. 1991-2010	170
QUADRO 4. 4 Mossoró e São José do Rio Preto. População natural e não natural. 2000-2010.....	171
QUADRO 4. 5 Níveis de Centralidade assumidos por Mossoró e São José do Rio Preto na Regic.....	172
QUADRO 4. 6 Matriz síntese. Destaque: Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP).	173
QUADRO 4. 7 Mossoró e São José do Rio Preto. Alguns indicadores econômicos. 2009-2010.....	173
QUADRO 4. 8 Mossoró e São José do Rio Preto. Domicílios urbanos ligados a rede geral de abastecimento de água. 2010.....	174
QUADRO 4. 9 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. FAVELAS. AGLOMERADOS SUBNORMAIS E PROGRAMAS DE DESFAVELAMENTO ATÉ O ANO 2000.....	201
QUADRO 4. 10 MOSSORÓ. MACROZONEAMENTO.....	209
QUADRO 4. 11 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. MACROZONEAMENTO	214
QUADRO 4. 12 MOSSORÓ. DEMANDAS PRIORITÁRIAS DO PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. 2009.....	219

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - Do planejamento urbano à cidade média: as contínuas modernizações da cidade e do urbano	22
1.1 Uma motivação pertinente.....	24
1.2. As metamorfoses do planejamento.....	26
1.3. Um marco teórico para análise do planejamento urbano: a modernidade e as modernizações da sociedade e do urbano	35
1.4 Instrumentos de planejamento e a produção da cidade: as origens e intenções permanentes dessas mediações entre a cidade e as suas modernizações	40
1.5. Brasil: modernização do arcaico, urbanização desigual, cidade e planejamento excludentes	48
1.6 O Brasil e seu planejamento urbano.....	51
1.7. Planejamento urbano e cidades médias no Brasil.....	61
CAPÍTULO 2 - Cidades médias: procedimentos metodológicos para análise do planejamento urbano	71
2.1 Considerações gerais: hipóteses sobre o planejamento urbano em cidades de porte médio e cidades médias brasileiras e estruturação da metodologia da pesquisa.....	72
2.2 Procedimentos metodológicos para realização da pesquisa	80
2.2.1 Definição dos recortes.....	80
2.2.2. As variáveis e indicadores.....	86
2.2.3. Análise dos dados.....	88
CAPÍTULO 3 – Urbanização, economia e planejamento urbano em municípios de porte médio no Brasil.	100
3.1 Urbanização em municípios de porte médio não metropolitanos.....	103
3.1.1 População, população urbana e população rural de municípios com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações urbanas de capitais de estado ou de metrópoles	104
3.1.2 Evolução da divisão político-administrativa dos municípios selecionados.....	110
3.1.3 Taxa de urbanização, população e população urbana de municípios de porte médio	114
3.2 Análise da dinâmica econômica	119
3.2.1P IB municipal e PIB per capita	120
3.2.2 Estoque de empregos.....	125
3.3 Planejamento urbano municipal	131
3.3.1 As ‘cidades de porte médio’ como espaços de difusão das políticas urbanas dos PNDs do Governo Militar	133
3.3.2 Municípios de porte médio, dos planos diretores ao Estatuto da Cidade	137
3.4 Níveis de centralidade e dinâmica populacional no auxílio à identificação de cidades de porte médio mais dinâmicas	157
CAPÍTULO 4 - Mossoró, São José do Rio Preto e o planejamento urbano em cidades médias	162

4.1 Apresentação das cidades.....	168
4.1.1 Breve contextualização da realidade municipal de Mossoró e São José do Rio Preto.....	168
4.1.2 Referências territoriais para análise do espaço intraurbano de Mossoró e de São José do Rio Preto.	174
4.2 Planejamento urbano municipal	180
4.2.1. Do urbanismo à consolidação vacilante do planejamento urbano tecnocrático em Mossoró e São José do Rio Preto.....	182
4.2.2 Preponderância da produção direta da cidade através da habitação de interesse social	190
4.2.3 O arcaico que se moderniza: formas precárias de produção da moradia e segregação residencial em Mossoró e São José do rio Preto.....	196
4.2.4 Mudanças no planejamento urbano do século XXI.....	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS: a heterogeneidade do planejamento em referência à heterogeneidade do espaço	228
BIBLIOGRAFIA	235

A pesquisa que ora apresentamos está inserida entre os estudos do grupo Rede de Pesquisadores de Cidades Médias (ReCiMe), foi inspirada e sofreu forte influência metodológica da pesquisa “Cidades médias brasileiras: agentes econômicos, reestruturação urbana e regional” (ELIAS; RIBEIRO; SPOSITO, 2007), da qual participei desde a iniciação científica com um projeto sobre infraestrutura urbana e moradia na cidade de Mossoró (RN).

Fruto desses primeiros passos na pesquisa, e transição questionadora, foi também o Trabalho Final de Graduação no Curso de Arquitetura e Urbanismo, no qual a ação propositiva buscava embasar-se na pesquisa desenvolvida para indicar um Plano Habitacional que enfrentasse os problemas das desigualdades reveladas na produção da moradia daquela cidade média.

Entre as influências a que me referi também incluo as orientações, na Graduação, do Professor Luis Renato B. Pequeno, por meio de suas pesquisas sobre planejamento urbano e moradia, e no Mestrado, em que também não foram pequenas as influências do Professor Arthur M. Whitacker, com as discussões geográficas sobre a morfologia urbana e a cidade. Ambos os pesquisadores estão envolvidos nas pesquisas sobre cidades médias, contudo, cada um contribuindo com diferentes visões e diferentes experiências na pesquisa sobre a cidade e o urbano.

Por outro lado, o caminho da presente pesquisa também guarda especificidades em relação às influências recebidas junto a ReCiMe. Pois, no estudo aqui apresentado, aflora como elemento central a atuação do Estado no espaço através do planejamento urbano, aspecto que não assomava como central no início da pesquisa que integrava o grupo de pesquisadores de cidades médias (como pode ser observado nos procedimentos metodológicos da pesquisa). Nela se destacam com papel central as análises da economia urbana e da infraestrutura associada aos seus setores, e em complementaridade, as análises das desigualdades sociais, que aparecem como consequência das mudanças econômicas sofridas pelas cidades médias.

Na presente pesquisa, de minha parte, busquei focalizar a análise do planejamento urbano institucionalizado através da ação do Estado, bem como entender como essas ações se articulam com a desigualdade estrutural que caracteriza as cidades de países de industrialização tardia como o Brasil. Dessa maneira, aqui, as desigualdades entre regiões, entre cidades e entre os espaços intraurbanos não são apenas consequência do desenvolvimento econômico concentrado e desigual, mas são encaradas como condição para realização desse desenvolvimento econômico específico e constituição do planejamento urbano de maneira análoga.

Essa observação a partir da desigualdade, ou dos contrastes que formam o Brasil, deriva da influência da leitura inicial de grandes pensadores que se dedicaram a entender o Brasil em sua especificidade. Dentre os quais destaco a influência de obras como *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre, e *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, mas representadas também por autores como Milton Santos.

Neste trabalho, também compartilho da crença na possibilidade de se fazer uma ciência sem que nela se sobressaiam as fragmentações disciplinares que marcam sua construção histórica e que o aspecto principal seja o processo de construção da pesquisa e do pesquisador em meio à busca de entendimento da realidade, em detrimento da constituição de territórios do conhecimento, como muitas vezes têm se constituído as nossas disciplinas.

Por isso, desde o início da pesquisa, busquei inserir-me no mundo da ciência geográfica, deixando-me sofrer suas influências teóricas e metodológicas e ansiando por compartilhar da visão (ou conjunto de visões) de mundo que ela apresenta. Ao mesmo tempo, foi intencional que essa abertura para o novo em minha formação não contradissesse o passado que permanece em mim como profissão e como paixão na formação em Arquitetura e Urbanismo. Assim, o trabalho busca fazer jus à complexidade do mundo social ao qual se refere a Geografia humana em seus estudos e, ao mesmo tempo, mantém o foco nos detalhes empíricos da cidade tão caros à Arquitetura e ao Urbanismo.

Reconheço ter me orientado primordialmente por preocupações metodológicas, desde o início da pesquisa. Esse viés se sobressai muito mais do que a dedicação exaustiva à discussão das fontes conceituais, o que talvez tenha configurado um amadurecimento teórico ainda incompleto, mas assumo inteiramente as boas e as más consequências dessa trajetória.

Um exemplo dessa preocupação metodológica pode ser percebido desde as primeiras escolhas que orientaram a realização da pesquisa. Pois, inicialmente, duas cidades médias muito diferentes entre si foram escolhidas como o recorte que inspirou a análise do planejamento como processo não uniforme, ou, não plenamente predefinido pelo modo de produção. A escolha procedeu dessa maneira devido ao entendimento de que essas duas cidades são representantes muito próprias de realidades regionais específicas, a ponto de formarem um par do qual esperava, desde o início da pesquisa, perceber uma diferença de planejamento articulada às diferenças espaciais existentes entre seus respectivos espaços urbanos e, de certa forma, referente à diversidade dos espaços urbanos brasileiros. Todavia, ao longo da pesquisa, a visão geográfica e os debates com o orientador indicaram que esse recorte poderia se beneficiar de uma análise mais ampla do Brasil, a partir de suas cidades de porte médio. Dessa maneira, cada uma dessas duas análises compareceu na construção de um capítulo, respectivamente o quarto e o terceiro, onde se concentram a maioria dos resultados da pesquisa.

Nas análises estabelecidas, busquei perceber o processo de produção do planejamento urbano através de suas transformações ao longo do tempo, bem como perceber a sua introdução em espaços estranhos às suas origens. O objetivo era apresentar o planejamento como um processo que não está predeterminado, mas que contempla uma diversidade de possibilidades de desenvolvimento. E nessa análise, percebe-se como ele influi, ainda que parcialmente, na formação dos espaços urbanos e estabelece sintonias e anacronismos em relação ao tempo predominante nos espaços analisados, em uma leitura assumidamente derivada das ideias de Milton Santos.

Dessa maneira, foi possível reconhecer duas vias interconectadas de constituição do planejamento urbano ante os espaços urbanos: uma via nos municípios e na produção dos seus espaços intraurbanos e outra no país, na rede urbana, no conjunto de cidades unidas sob uma mesma formação socioespacial.

Para a análise do planejamento urbano, na cidade, me influenciou fortemente a imagem apresentada por Piccinato (1994) em “La construcción de la urbanística”, em que o autor mostra a cidade industrial nascendo a partir da eliminação dos resquícios do mundo pré-industrial na Europa novecentista. Por outro lado, um novo modo de produzir a cidade só pode se impor sob a ação de novos agentes, que, de sua parte, criaram novas instâncias de produção da cidade condizentes com seus próprios objetivos, à medida que modificavam a cidade a sua volta, como sugere Smolka, em sua visão da constituição do mercado imobiliário no Brasil. Essas duas visões me foram apresentadas pelo professor Everaldo Melazzo, com a competência e a empolgação contagiantes que lhe são características e comungam do entendimento de que a cidade é produto de complexos e contínuos conflitos.

No reconhecimento da segunda via de análise do planejamento (no conjunto das cidades), foi marcante a imagem construída por Peter Hall em “Cidades do Amanhã”, em que o autor apresenta o planejamento como um complexo de ideias interligadas que viajam no tempo e no espaço sociais, sendo reformuladas e reinventadas para integrarem-se à produção da cidade e do urbano em contextos específicos. Ilustrativa desse processo é a descrição do autor do processo de difusão dos planos diretores e do zoneamento nas cidades norte-americanas, a partir de Nova York, na década de 1920.

O geógrafo britânico também assomou nesta dissertação com a similaridade de objetivos que compartilhamos quanto ao entendimento do planejamento urbano: como processo que não está predeterminado, mas que é disputado enquanto se produz. Percepção que se embasa nas falas de planejadores como Maria Adélia de Souza, ao descrever sua participação na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, na década de 1970.

Vários outros autores contribuíram para perceber como o planejamento varia em nações ou formações socioespaciais diferentes, como na própria Europa, onde o planejamento francês difere do britânico, que, por sua vez, não coincide com o alemão e muito menos com o dos países socialistas.

Por fim, as ricas imagens de Marshal Berman ajudaram a consolidar a ideia de que a modernidade e os processos de modernização conferem coerência à constituição do planejamento urbano.

Tentando dar uma organização a todas essas ideias que disputavam minha atenção, tentei criar uma organização em cinco capítulos que recebeu boas contribuições do orientador e também do colega Rafael Catão:

Em um primeiro capítulo foram apresentadas as discussões mais teóricas que causavam inquietação de modo conceitual. Nele tentei pelo menos demarcar uma definição abrangente do planejamento urbano,

ampla o bastante para compreender processos gerais e detalhada o suficiente para captar especificidades junto às cidades médias.

Um segundo capítulo foi estruturado para estabelecer a descrição dos procedimentos metodológico adotados nas análises dos capítulos subsequentes.

No terceiro capítulo, tem-se a caracterização de parte dos municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes em 2010. Trata-se de municípios que não correspondem aos espaços urbanos mais importantes da hierarquia de centralidades, ou seja, que não comparecem no grupo dos principais centros da nossa rede urbana, mas que poderiam, pelo menos alguns deles, assumir papéis de cidades médias. Esses municípios são caracterizados sob uma abordagem quantitativa e qualitativa segundo sua demografia, economia e planejamento urbano. Tal análise serviu de quadro de referência para a análise do planejamento urbano e também para perceber as diferenças entre cidades de porte médio e cidades médias.

Ainda nesse terceiro capítulo, os municípios de porte médio selecionados são entendidos como foco de interesse para expansão da economia, por isso buscou-se ressaltar esse aspecto econômico, excluindo do grupo, além dos municípios metropolitanos, aqueles que comparecem como capitais de estado ou como parte de suas aglomerações urbanas, evitando discrepâncias de acúmulo do planejamento, geradas por bruscas diferenças político-administrativas.

Ao final do capítulo, nesse grupo de municípios com características semelhantes, se percebe alguns municípios nos quais a variação dos índices coloca-os em destaque quanto à urbanização, à economia, ao planejamento urbano e, principalmente, à centralidade desde momentos pretéritos do processo de urbanização, contribuindo para o seu reconhecimento como unidades político-administrativas que abrigam cidades médias.

No quarto capítulo, são analisados Mossoró-RN e São José do Rio Preto-SP, compondo um recorte intramunicipal duplo, no qual o planejamento e as desigualdades socioespaciais aparecem com maior detalhe, confirmando a complexidade característica dos espaços intraurbanos das cidades médias e servindo para apresentar especificidades intraurbanas que se articulam com o planejamento municipal que se produz em cada cidade analisada. Como dito anteriormente, a escolha desses municípios visa considerar as diferenças regionais refletidas na análise do planejamento urbano como indício da relação entre a sua produção e o espaço social.

Essa análise do planejamento urbano municipal se deu pelo reconhecimento da atualização dos instrumentos de planejamento utilizados e pelos espaços de moradia produzidos nas cidades.

Os principais instrumentos de planejamento urbano adotados pelas municipalidades foram reconhecidos em uma perspectiva de periodização, para que se pudessem indicar as atualizações e permanências específicas que sofreram em consonância com o processo de urbanização. Por sua vez, os espaços de moradia foram considerados como fator central do planejamento urbano desde sua constituição nos espaços urbanos

analisados, fazendo referência à importância dessa produção para o planejamento urbano desde suas origens nos países que primeiro se industrializaram. Esses espaços e sua produção foram entendidos a partir da produção de arranjos de segregação nas cidades analisadas produzidos em consonância com as lógicas de planejamento urbano e produção da cidade brasileira.

Ainda que todos os capítulos façam parte da mesma pesquisa e guardem forte relação entre si por terem o mesmo objetivo de discutir o planejamento urbano em cidades não metropolitanas, eles guardam certa independência quanto as discussões que propõem e isso permite inclusive uma leitura individual de cada um deles. Em parte isso reflete a diversidade de abordagens dada pela pesquisa à análise do planejamento urbano, porém a ordem estabelecida, privilegia uma lógica que interliga teoria e prática, partindo dos debates mais gerais e teóricos em direção à aproximação ao recorte de análise da realidade.

**CAPÍTULO 1 - Do planejamento urbano à cidade média:
as contínuas modernizações da cidade e do urbano**

Neste capítulo inicial, introduzimos as discussões sobre a pesquisa de mestrado cuja dissertação ora apresentada trata de sintetizar. Nele, empenhamo-nos, principalmente, em estabelecer uma delimitação teórica do planejamento urbano, situando-o no campo do debate acadêmico, articulando autores e suas construções teóricas e explorando possibilidades de organização metodológica de suas variáveis, embasando o trabalho de pesquisa que trata, sobretudo, da Cidade Média e suas interações com o planejamento.

Nas discussões que estabelecemos neste capítulo sobre o planejamento urbano, subjaz a importante influência do pensamento e da metodologia de Milton Santos. Pois, buscamos entender a cidade e o planejamento a partir da sua “economia política”, corroborando com a máxima de que “A vida não é produto da técnica, mas da política, a ação que dá sentido à materialidade” (SANTOS, 1994).

Em virtude dessa orientação, o tempo aparece como aspecto intrínseco aos processos espaciais, dividido em períodos, ou “sistemas temporais coerentes”. Por sua vez, o planejamento é entendido como parte da “psicosfera”, articulando sistemas técnicos específicos que, para efeito de análise do espaço, são “instrumentos e meios postos à disposição do homem” que “nos dão a possibilidade de empiricização do tempo, e de outro lado, a possibilidade de uma qualificação precisa da materialidade sobre a qual as sociedades humanas trabalham” (SANTOS, 1994).

Iniciamos o capítulo justificando sua construção pela delimitação das grandes dificuldades de eleger um marco teórico para análise do planejamento urbano. Identificamos como principal dificuldade o impasse que se deve à postura ambígua da matriz marxista sobre a análise do planejamento urbano.

Fazemos uma avaliação da tradicional abordagem das tipologias do planejamento urbano, bem como das limitações e possibilidades dessas tipologias para organização do conhecimento a respeito do tema. Elegemos, a partir daí, uma referência abrangente de análise, identificada com a modernização da sociedade e com os intrínsecos aspectos que caracterizam esse macroprocesso: eliminação do passado, racionalização dos processos sociais, visão voltada para o futuro, mudança permanente, constituição de um marco capitalista.

Desta forma, percebemos as mudanças do planejamento considerando-as como partes integrantes das diferentes modernizações da cidade, delineadas como construções teóricas que tanto são fruto, como interferem na modernização geral da sociedade.

Por outro lado, buscamos captar, através da história dos instrumentos de planejamento, as permanências, ou os objetivos essenciais do planejamento urbano, desde suas origens até os dias de hoje, reconhecendo os conflitos aos quais eles se referem e se propõem a balizar.

Ao final do capítulo, reconhecemos no Brasil o processo de modernização específico envolvido na produção do urbano e encontramos as cidades de porte médio e, entre elas, as cidades médias, como parte integrante das etapas mais recentes dessa modernização. Além disso, reconhecemos nessas cidades não

metropolitanas a institucionalização de diversas formas de planejamento, indicando um acúmulo importante, o que qualifica essas cidades como parte integrante do processo específico de contínuas modernizações da cidade e do urbano no Brasil.

1.1 Uma motivação pertinente

O objetivo principal do presente capítulo, reconhecidamente legítimo, contudo pretensioso, é o de articular um marco teórico operacional para análise do planejamento urbano desenvolvida em nossa pesquisa de mestrado e verificar o estado da arte sobre o tema.

O objetivo é legítimo por dois motivos. Primeiro, porque, na Geografia brasileira, existe uma relativa escassez de pesquisas que tenham como foco central a conceituação do processo social de produção do planejamento urbano. E, em segundo lugar, porque, muitas vezes, a grande repercussão social das ações de planejamento urbano, a sua natureza política, e a consequente polêmica que suscitam, favorecem uma diversidade de posicionamentos, além de infindáveis debates apaixonados, que, a despeito de sua pertinência, não se pautam por precisão conceitual. Podemos dizer, inclusive, que, em geral, esses debates políticos, inerentes ao processo de planejamento urbano, ajudam a embaçar os seus aspectos mais essenciais, seja de forma inconsciente ou deliberada.

Por isso, poderíamos resumir que, tanto a escassez de pesquisas, quanto a forma atual da politização dos debates contribuem para uma generalizada pouca objetividade nas análises sobre planejamento urbano, em especial (mas não apenas), nas análises do planejamento municipal, o qual tende a ser resumido a um jogo político local, recheado de particularismos cuja teorização é inócua.

Podemos identificar como consequências disso a carência de sistematização de conceitos, ou de hierarquização de variáveis e subprocessos que deem conta de reconhecer a essência do processo social de produção do planejamento urbano, bem como de análises amplas que conectem processos locais aos determinantes externos às cidades.

Por outro lado, o objetivo é pretensioso por duas outras razões. Primeiro, porque o tema em si, sob uma perspectiva científica, é multidisciplinar, envolve aportes teóricos de diversas áreas do conhecimento e, dentro de cada uma delas, posicionamentos metodológicos também diversos, os quais, a princípio, não possuem uma articulação interdisciplinar mapeada, nem conferem a delimitação de uma teoria definida.

Além disso, o debate acadêmico hegemônico sobre o planejamento urbano junto às disciplinas que guardam a possibilidade de entender seu conteúdo social – nas ciências sociais, por exemplo – gira em torno da sua desqualificação. Ou seja, identifica-se na academia uma articulada aversão ao tema e uma paulatina eliminação do seu debate, no intuito de consolidar sua negação.

Essa rejeição ao planejamento urbano nas ciências sociais é apontada por Hall (2002)¹ e por Souza (2003) como originada de algumas das mais qualificadas linhas do pensamento marxista – os dois autores

¹ Publicado originalmente em 1988 sob o título original “Cities of Tomorrow”.

concordam que o trabalho de Manuel Castells, nas ciências sociais, e o trabalho de David Harvey, na Geografia, são bem representativos dessa postura marxista antiplanejamento –, com um rebatimento proporcional na academia brasileira, notadamente na área da Geografia, com a qual mantemos maior contato².

Em sua “*História intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*”, Hall (2002) delimita essa postura dentro da teoria marxista e posiciona-se em relação a ela, logo de início, apontando que a interpretação marxista mais ortodoxa, às vezes, pode conduzir a uma representação muito generalizante, a qual pode se desdobrar em hermetismo quando passa a desconsiderar as especificidades subjacentes aos grandes processos históricos. A história e a sociedade podem chegar a assemelhar-se a uma peça teatral cujo roteiro está escrito previamente.

“...Uma escola agora poderosa, e mesmo dominante, afirma que o planejamento, em todas suas manifestações, é uma resposta do sistema capitalista – e particularmente do Estado capitalista – ao problema da organização da produção e, em especial, ao dilema das crises constantes. Segundo tal interpretação, a ideia de planejamento será adotada – e com ela as visões dos pioneiros – exatamente quando o sistema precisar dela, nem antes nem depois. É claro que a simplicidade primitiva desse mecanismo de reciprocidade oculta-se sob uma complexa massa de polias e correias históricas: também os historiadores marxistas admitem que ora e vez acontecem – dentro de limites – a todos nós. Mas os limites são reais: concluindo, é o motor tecnológico-econômico que dirige o sistema socioeconômico e, através dele, as respostas da válvula de segurança política.

Quem quer que pretenda escrever história, seja lá em que campo for – e especialmente neste, onde tantas sofisticadas inteligências marxistas têm atuado –, necessita tomar posição no tocante a essas questões parateológicas de interpretação. É o que faço agora: os atores da história têm seu desempenho determinado pelo mundo onde eles mesmos se acham inseridos e, particularmente, pelos problemas com os quais nesse mundo se defrontam. É o que podemos chamar de óbvio tonitruante; as ideias não surgem de repente, fruto de alguma imaculada concepção, sem o concurso da ação profana. Mas os seres humanos são também – especialmente os mais inteligentes e originais – quase infinitamente ardilosos, criativos e surpreendentes; portanto o real interesse da história, além daquele que se patenteia de modo flagrante, está na complexidade e variabilidade da reação do ser humano. Assim, nesse livro, a base marxista dos acontecimentos históricos é considerada quase como um dado; o que faz a história digna de ser escrita e de parte dela ser lida é a compreensão de todos os multifários modos pelos quais o estímulo geral se relaciona com a resposta particular.” (HALL, 2002. Pág 5 e 6).

Por sua parte, complementando as colocações de Hall sobre uma tendência de hermetismo nas análises marxistas sobre o planejamento, Souza (2003) dá testemunho muito preciso de como as ideias a respeito do planejamento urbano são, em geral, resumidas e encampadas no Brasil:

“Assim é que duas imagens opostas, com as quais o autor constantemente tem sido arrostado, têm sido fonte de grande desconforto intelectual: uma a afirmar, peremptoriamente, que o grande problema (desta ou daquela cidade e do Brasil como um todo) é a ‘falta de planejamento’, ou o planejamento inadequado e malfeito; e a outra a

² Algo muito ilustrativo dessa eliminação sistemática dos temas ligados ao planejamento junto à academia foi o fato de que, durante a elaboração da presente pesquisa de mestrado, tenha circulado junto aos programas de pós-graduação uma carta intitulada “A área do Planejamento Urbano e Regional (PUR) e o CNPq em 2011.2”. Nesta carta, adverte-se sobre a relativa diminuição de busca por financiamentos a pesquisas sobre o tema do planejamento urbano e regional e convida os pesquisadores a aumentarem a submissão de propostas nessa área.

sugerir, normalmente sem maiores retoques e nuances, que o planejamento urbano é um instrumento do Estado (capitalista) que serve a reprodução do status quo (capitalista). A primeira visão se encontra muito entranhada no senso comum e é disseminada pelas interpretações tecnocráticas dos problemas e conflitos urbanos, para os quais o desenvolvimento da cidade é uma questão de competência técnica (e, concede-se probidade administrativa e 'espírito público'). A segunda imagem encontra acolhida em ambientes mais críticos, onde os problemas e conflitos urbanos são encarados como um desafio primordialmente político. E, no entanto, ambas as imagens são simplistas: a primeira, por seu reducionismo de raiz ideológica, restringindo largamente as causas da problemática social vivenciada nas cidades brasileiras (e não só brasileiras, claro) a fatores de ordem técnica e moral, apontando para soluções perfeitamente encontráveis dentro da ordem social vigente e isentando esta de qualquer responsabilidade intrínseca; a segunda, por sua generalização excessiva, de sabor quase que panfletário, em que uma percepção correta (o comprometimento do mainstream do planejamento e da gestão das cidades com os interesses essenciais das classes dominantes, e não com um vago 'bem comum') é oferecida e embrulhada de modo simplista, dando a entender que todas as propostas ou intervenções de planejamento e gestão, independentemente da conjuntura política, são, pelo menos no essencial e em última análise, iguais em seu conteúdo conservador." (SOUZA, 2003. Pág. 12).

É possível perceber, pelas colocações dos autores acima mencionados, que o nosso objetivo de clareza conceitual defendido no debate sobre o planejamento não se coaduna com nenhuma tentativa de pretender abafar ou desqualificar as discussões, nem os posicionamentos sobre planejamento urbano, mas qualificá-los, refiná-los, contextualizá-los e torná-los mais pertinentes e eficazes a partir da apropriação de uma interpretação mais sutil de seus papéis. Por isso, para encampar essa discussão é preciso enfrentar a diminuição dos debates sobre o tema, bem como algumas posturas herméticas que se sedimentaram historicamente na academia.

Nesse sentido, concordando com Hall (2002), o pressuposto mais importante que nos orienta é o entendimento do planejamento urbano enquanto construção social e enquanto processo, cujo direcionamento é dado pelos arranjos de forças dos agentes sociais que o produzem. Entendemos também que, em decorrência disso, não existe para o planejamento, *a priori*, uma orientação política predeterminada, mas é, sim, disputado e conduzido pelos agentes sociais que o produzem.

1.2. As metamorfoses do planejamento

Uma das causas da dificuldade de tecer análises sobre o planejamento urbano diz respeito à grande quantidade de formas de produção e de intervenção sobre a cidade que ele agrega em torno de si. E, por isso, percebe-se a dificuldade de determinação de um marco teórico e de uma metodologia suficientemente abrangentes para reconhecer, na diversidade de instrumentos e ações, as ligações entre eles e seus aspectos essenciais.

Por outro lado, as análises sobre o planejamento urbano também se apresentam parciais porque se estabelecem limitadas a campos disciplinares específicos, o que minimiza as discussões sobre as articulações e interseções entre os instrumentos produzidos por campos profissionais diversos.

Ademais, essas disciplinas divergem quanto ao grau de sistematização dos conhecimentos sobre planejamento urbano. Por exemplo, enquanto o urbanismo apresenta uma larga sistematização historicista das manifestações do planejamento urbano, na Geografia, poderíamos questionar de forma pontual e

específica: quais os aspectos espaciais do planejamento urbano e qual a forma de abordá-los? E em resposta a isso nos depararíamos com a existência de pouquíssimas tentativas de sistematização.

Além da diversidade de formas de planejamento, podemos perceber a mutabilidade dos seus instrumentos e ações, bem como de suas articulações, que corresponde à constante emergência de formas de planejamento urbano historicamente bem definidas, coerentes com seus contextos originários e, ao mesmo tempo, produto da continuada renovação dessas formas, incluindo a reformulação de aplicações e de suas orientações políticas.

Uma tradicional abordagem da literatura sobre o planejamento urbano que tenta corresponder a sua natureza histórica e diversidade de formas é a elaboração de tipologias, pois, através desse artifício, muitos autores tentam mapear os traços principais das formas históricas de planejamento, estabelecendo relações de continuidade e de ruptura e delineando permanências.

Obviamente poderíamos considerar que esse tipo de abordagem tem influências em posturas historicistas da arquitetura, que constrói tipologias com finalidade panorâmica ou de constituir repertórios de formas e projetos. Contudo, assim como na arquitetura³, no planejamento urbano, a análise histórica também tem funções menos superficiais que a constituição de repertórios⁴.

Através da construção de tipologias no planejamento urbano, a análise histórica contribui principalmente para perceber as transformações conjunturais das formas de intervenção sobre a cidade, em sua intrínseca relação com o contexto socioeconômico e suas reviravoltas. Porém, essa não é sua única contribuição, pois reconhecemos em algumas dessas análises históricas a possibilidade de perceber as permanências estruturantes do planejamento.

Podemos citar como exemplos característicos desse tipo de abordagem, as tipologias de Choay (1997)⁵, Lacaze (1993), Hall (2002) e Souza (2003).

Nas quatro obras, a construção de tipologias ultrapassa a constituição de repertórios do planejamento urbano e, através de suas considerações, possibilitam entender determinantes estruturais do planejamento urbano.

³ Uma função contemporânea da análise histórica na arquitetura diz respeito ao desvendamento de como, em cada projeto, os arquitetos constroem relações entre estratégias projetuais e os pressupostos estéticos intersubjetivos de cada época, ou seja, indiferentemente das formas históricas resultantes, busca-se apreender o mecanismo de produção que subjaz a realização de um projeto.

⁴ O presente direcionamento da nossa discussão representa o amadurecimento de discussões com o professor Arthur Whitacker a respeito das abordagens historicistas do planejamento.

⁵ Publicado originalmente em 1965 sob o título “L’Urbanisme: utopies et réalités. Une antologie”.

Choay (1997) busca de forma original a relação entre a dimensão sociopolítica e histórica e as características estruturais do planejamento, delineadas desde seu surgimento no século XIX e em seus antecedentes.

Lacaze (1993), Hall (2002) e Souza (2003) (principalmente o primeiro e o último) ressaltam, de maneira explícita, as relações entre poder, política e planejamento urbano e denunciam os silêncios que contribuem com a ignorância sobre a natureza estrutural que a interação desses três temas assume no planejamento urbano. Por sua vez, Hall resgata matrizes muito remotas do pensamento político, subjacentes ao planejamento, apontando suas permanências e identificando as orientações diferenciadas de cada tipo de planejamento, bem como, as orientações políticas das teorias que o analisam.

A obra de Hall (2002) merece ainda um destaque especial porque sua abordagem da “história das ideias do planejamento” é a mais abrangente do conjunto selecionado, tanto pela precisão do detalhamento histórico quanto pelo desvendamento de fatores menos palpáveis do planejamento urbano (influências culturais, interações entre países, relações e negações do Estado, aspectos ideológicos). O autor permite, em vários momentos, a constituição de questionamentos que ficam no ar, com o intuito único de abrir novas frentes do debate sobre aspectos pouco discutidos do planejamento.

Percebemos, ainda, a possibilidade de um diálogo muito intenso entre Souza (2003) e Hall (2002), a ponto de identificarmos uma notória filiação, não imitadora, mas dialógica, conformando em Souza (2003) uma resposta possível a várias das questões iniciadas por Hall (2002) e mesmo uma referência à estrutura de raciocínio do geógrafo inglês na produção de tipologias do planejamento do geógrafo brasileiro.

A partir de Hall (2002) e de Choay (1997), podemos delinear um caminho de construção teórica do planejamento urbano, o qual se origina remotamente em práticas de orientação política anarquista (pré-urbanismo, segundo Choay), desvinculadas da academia e comprometidas com a construção de uma sociedade urbana ideal, ou em ações beneficentes, promoção de construção de sociedades utópicas em seu habitat e em sua organização, mas nem por isso menos burguesas em suas visões de mundo (HALL, 2002). Logo a seguir, essas práticas são assimiladas e redirecionadas pela Arquitetura e pela Engenharia, as quais lhes conferem um novo papel, subordinando-as aos ideais de reformulação da cidade histórica e adequação aos novos papéis socioeconômicos. Essas experiências atribuídas ao urbanismo do século XIX tratam especialmente de transformar as estruturas físicas da cidade histórica para o estabelecimento pleno da cidade industrial⁶.

O caráter predominantemente físico das intervenções, o aparente exagero na preocupação com a cidade material e a respectiva desconsideração do urbano como conteúdo ou modo de vida perduram por bastante tempo, caracterizando as intervenções urbanas. Nesse período da história, podemos dizer que o urbanismo

⁶ Na verdade, em alguns casos, como na Alemanha do final dos oitocentos, segundo Piccinato (1994), essa reformulação da cidade pelo urbanismo chega a lançar precocemente as bases da organização da cidade moderna capitalista, inaugurando diversos instrumentos processuais de controle do solo usados até hoje e estabelecendo sua organização no âmbito da administração pública municipal.

é, de fato, o planejamento urbano, ou seja, planejar a cidade é entendido predominantemente como desenhá-la.

Daí deriva a forte utilização do termo urbanismo como denominação de qualquer tipo de intervenção sobre a cidade e o urbano – como percebemos no próprio título dos livros de Françoise Choay e de Lacaze⁷. Essa indivisibilidade entre urbanismo e planejamento urbano perdurou durante longo período: da segunda metade do século XIX até quase metade do século XX, momento em que o caráter essencialmente processual da cidade vai emergir como central e exigir uma nomenclatura mais condizente com essa nova orientação.

Entretanto, ainda hoje perdura certa confusão na nomenclatura e nos conteúdos do planejamento e do urbanismo. Fato que leva muitos autores a iniciar suas considerações pela diferenciação entre urbanismo e planejamento, ou entre desenho (ou projeto) da cidade e plano – Lacaze (1993) e Souza (2003), por exemplo.

Ressaltamos que, no presente trabalho, utilizaremos a denominação planejamento urbano, por a entendermos mais ampla em relação aos tipos de intervenções sobre a cidade e o urbano modernos.

Não desconsiderando tudo isso, podemos dizer que já nesse período inicial da história das intervenções modernas sobre a cidade, no qual predominam as intervenções de caráter físico, Hall (2002) identifica importantes influências da Geografia⁸, desde meados da década de 1930, especificamente no processo de conformação tanto do planejamento regional e na construção das respectivas escolas e instituições que propagaram essa modalidade de planejamento na Inglaterra e nos Estados Unidos, confirmando a existência de experiências mais amplas que excedem ao desenho da cidade.

Já na década de 1950, essa similitude predominante entre urbanismo e planejamento urbano tendeu a minguar e ser eclipsada pela aproximação do planejamento urbano a questões encampadas por outras disciplinas.

Hall (2002) aponta como uma grande transformação do planejamento urbano o momento do pós-guerra, por volta da década de 1950, que reúne, por um lado, a forte influência sofrida por parte da Ciência Econômica através da introdução efetuada por Walter Isard das leituras econômicas dos teóricos alemães da localização (Von Thünen, Lösch e Christaller) nas escolas americanas de urbanismo⁹. E, por outro lado,

⁷ Perceba-se também a notória difusão dessa utilização do termo urbanismo por autores franceses, derivado de 'Urbanisme', enquanto ingleses e americanos tendem a usar variações do termo planejamento, ou 'Town planning'.

⁸ Nesse momento, segundo o mesmo autor, predominam as contribuições da geografia tradicional francesa.

⁹ Villaça (1999), por sua vez, indica influências da economia antes disso. Segundo ele, o plano de Nova York encomendado por uma comissão de empresários, o *Regional Survey of New York and its Environs*, de 1927, já apresentava nitidamente as preocupações econômicas e trazia, pela primeira vez, a contratação de um economista no corpo de técnicos responsáveis pela execução do plano para uma cidade.

ressalta a assimilação das teorias filiadas à cibernética, pela via do planejamento de transportes, recém-desenvolvido junto à Engenharia.

Essas duas abordagens (econômica e cibernética) contribuíram para a consolidação de uma subordinação do caráter físico do planejamento urbano a um entendimento mais processual que tendia a considerar a cidade como um sistema, ou um subsistema em processo de mudança continuada.

Mudam as orientações teóricas e muda a forma do planejamento urbano. Melhor dizendo, na já tradicional combinação entre desenho da cidade e controle do uso do solo, introduz-se o planejamento de transportes, refletindo a já citada mudança teórica que passa a representar a cidade como um sistema. Segundo esse novo paradigma, a cidade deveria ser planejada seguindo àquela fórmula que se tornaria clássica: “elaboração de metas, diagnóstico, prognóstico, escolha do cenário ideal, implantação e monitoramento” (HALL, 2002. p 389 e 390)¹⁰.

Na sequência, outro grande momento de transformação do corpo teórico do planejamento urbano está associado à exaustão desse modelo sistêmico, desencadeada pelo desgaste público promovido pelas críticas de esquerda e de direita que concordavam – cada uma com argumentos próprios – com a incapacidade ou parcialidade que tal análise positivista tinha para entender a cidade e os processos políticos que a produziam. Esse desgaste abriu precedente para o redirecionamento do planejamento urbano pelas questões encampadas nas Ciências Sociais, em especial aquelas de orientação marxista.

Segundo Hall (2002), o marxismo produziu uma leitura de cidade muito clara: a cidade, em todos os seus aspectos é produto do capitalismo. Nessa interpretação, o Estado e o planejamento (planejamento geral, do qual o planejamento urbano corresponderia a uma faceta) são respectivamente o agente e a ferramenta de manutenção do capitalismo e de suavização das suas crises periódicas. Contudo, a despeito dessa visão muito bem estruturada e reiterada por diversas análises, existem, como já dissemos anteriormente, duas posturas marxistas conflitantes identificadas por Hall (2002) quanto ao planejamento urbano.

A primeira, e mais difundida, é a ideia de que o planejamento, enquanto instrumento de manutenção do capitalismo, deve ser desconsiderado. Ou seja, por sua essência reformista (do sistema capitalista) e não revolucionária, sua utilização não condiz com a construção de uma sociedade mais igualitária¹¹. Como já dissemos anteriormente, essa interpretação está na base da postura antiplanejamento sedimentada atualmente na academia, em especial nas ciências humanas e sociais, com repercussão em todo o planejamento urbano, e cujo resultado final é o distanciamento da academia em relação às instâncias de

¹⁰ Lacaze (1993) é ainda mais detalhista ao apontar as etapas do planejamento sistêmico. Segundo ele, as etapas seriam: delimitação do perímetro de estudos, subdivisão da área em zonas homogêneas, coleta de dados, construção de modelos e classificação das variáveis, validação dos modelos, elaboração de hipóteses (definição das localizações estratégicas), prognósticos com base nos modelos, construção de uma equipe de acompanhamento contínuo do plano (LACAZE, 1993. p. 52 e 53).

¹¹ Seria essa postura uma consequência de uma frustração ante o socialismo real?

produção do planejamento e o reforço da profunda divisão entre teoria e prática que a disciplina enfrenta atualmente.

A segunda vertente marxista que teoriza sobre o papel do planejamento urbano, opondo-se diametralmente ao papel político atribuído a ele pela corrente citada acima, tem base teórica nas discussões encampadas por Habermas (uma das lideranças dos teóricos alemães no pós-guerra), as quais não são detalhadas por Hall (2002), mas que resumidamente poderiam ser entendidas da seguinte forma: na teoria de Habermas, “*o capitalismo tardio justificava sua própria legitimidade, tecendo a sua volta um complexo sistema de distorções comunicacionais, destinadas a ocultar e eludir qualquer compreensão racional de suas próprias atividades*” (HALL, 2002). Esse processo acaba incutindo uma sensação de impotência nos indivíduos ante os problemas sociais, dados como virtualmente insolúveis; daí reproduz-se um prejuízo muito grande à política e ao planejamento urbano, os quais precisavam, para terem repercussão, exigir “*o consentimento que brota dos processos de crítica coletiva, não do silêncio ou de uma linha de partido*”. Ou seja, segundo esse pensamento de Habermas, só a politização dá validade ao planejamento. E não considerar o planejamento é ratificar a passividade ante o sistema e as suas possibilidades de transformação.

Hall (2002) aponta ainda, que, apesar de não existirem influências diretas identificadas, essa visão construída a partir de Habermas tem significativa interseção com o “Advocacy planning”, modalidade pragmática de planejamento urbano, surgida nos Estados Unidos na década de 1970 como desdobramento da crítica ao planejamento sistêmico e positivista. Nessa abordagem, cuja construção teórica é pouco discutida pelo autor, o planejador é assumidamente um agente a serviço de interesses políticos específicos e, em nome da mudança social, ele atua junto a pequenos grupos (associações de bairros, organizações não governamentais, grupos de moradores) e em oposição ao macroplanejamento estatal estabelecido. Nessa modalidade de planejamento, o planejador é um informador ou um disseminador de conhecimentos técnicos, uma ferramenta a serviço de uma postura política identificada; enfim, um agente político no processo de produção do planejamento urbano.

Lacaze (1993) também chama o “Advocacy planning” de urbanismo participativo, relacionando sua difusão com a expansão do movimento ecológico mundial e definindo seu surgimento como desdobramento de uma dupla natureza de crítica: por um lado, uma crítica erudita em torno da incoerência das justificativas do planejamento sistêmico e da sua visão estática da urbanização e, por outro lado, a crítica popular, em torno da reivindicação de poder decisório no processo de elaboração das metas do planejamento¹².

Na verdade, como esclarece Hall (2002), a grande questão do planejamento está de fato na definição de suas metas e a quem essas metas interessam.

No Brasil, Marcelo Lopes de Souza (2003) posiciona-se muito claramente nesse cenário polarizado, explora mais a segunda abordagem identificada por Hall (2002), tendo como base as teorias de Habermas e

¹² LACAZE, 1993. p 58.

Castoriadis. Em suas discussões, Souza (2003) defende claramente um planejamento cuja base primordial seja uma racionalidade comunicacional em detrimento de uma racionalidade instrumental.

“Uma crítica da racionalidade instrumental com base na reflexão habermasiana a propósito da razão e do agir comunicativos é necessária. A racionalidade instrumental (expressão clássica no âmbito da terminologia escola de Frankfurt) está voltada exclusivamente para a adequação dos meios a fins pré-estabelecidos. Os fins permanecem inquestionados, por ser sua discussão uma discussão de valores, não pertinente a uma esfera racional, nem sentido estrito. Ademais a racionalidade instrumental orienta aquilo que Habermas denomina de ‘ação estratégica’ (...), em que a linguagem não é utilizada para fins de entendimento, mas sim para fins de dominação e cooptação. Já a racionalidade (ou razão) comunicativa não se deixa a prisionar por uma análise acrítica da adequação entre meios e fins.” (SOUZA, 2003. p. 38)

Assim, podemos entender o impasse contemporâneo relativo ao planejamento urbano nas ciências sociais e humanas fundamentadas na teoria marxista, qual seja: o planejamento deve ser eliminado do processo de produção social do espaço – e uma maneira da academia negá-lo é não alimentá-lo, para não lhe fornecer fundamentação teórica – ou, o planejamento deve ser encampado como ferramenta de mudança da sociedade.

A primeira orientação política, que conforma uma respectiva postura acadêmica (as duas denominações se prestam, devido à imbricação evidenciada entre política e método científico nessa nossa análise) tem uma contradição bem definida como declara Hall (2002), desdobrada em um impasse de ação.

“...Mas onde se patenteia, e muito bem, a angústia do dilema. Ou bem a teoria (do planejamento) versa sobre o deslindamento da lógica histórica do capitalismo, ou bem versa sobre a prescrição para ação. Visto que o planejador teórico – embora sofisticado – jamais esperou poder desviar de mais de um milímetro ou de um milésimo de segundo o curso da evolução capitalista, a lógica parece pedir que ele se agarre firmemente à primeira e abjure da segunda. Em outras palavras a lógica Marxista é extremamente quietista; sugere que o planejador abandone por completo o planejamento e se encerre na acadêmica torre de marfim.” (HALL, 2002. p 401)

Aqui, Souza (2003) complementa:

“...De fato, é preciso admitir que a crítica marxista contra o planejamento urbano usualmente conduzido nos marcos de uma sociedade capitalista é, em si mesma, importante e reveladora. No entanto, por que dever-se-ia presumir que toda atividade de planejamento precisa enquadrar-se nos moldes descritos e condenados por essa crítica? Não se trata, aqui, apenas de aventar a hipótese de uma eventual sociedade pós-revolucionária e pós-capitalista, na qual, com a mais absoluta certeza, também existiria algum tipo de planejamento. Trata-se, antes, partindo-se da premissa de que as sociedades capitalistas são contraditórias e não monolíticas (negar isso equivaleria a abdicar do pensamento dialético e mesmo a negar a possibilidade de uma mudança substancial a partir do interior da própria sociedade), de indagar: por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de uma planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagogicamente, para a superação da injustiça social? Afinal, nem mesmo o aparelho de Estado, como salientaram já teóricos marxistas mais sutis, é um monólito ou, como queria Lênin, um simples braço repressivo da classe dominante; como bem resumiu POULANTZAS (1985), ele é na realidade, a “condensação de uma relação de forças”. Embora a lógica de ação do Estado, em uma sociedade capitalista, tenda a ser a reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre uma verdade ‘no atacado’ ou estruturalmente, não é, necessariamente, sempre verdade ‘no varejo’, ou conjunturalmente. Contradições e conflitos, se bem explorados podem conduzir a situações bem diferentes de um simples

Consideramos que esta última postura, delimitada por Hall (2002) e defendida por Souza (2003), guarda, de fato, a possibilidade de romper com o imobilismo teórico imposto ao planejamento urbano por parte da vertente marxista estabelecida. Contudo, não alcançamos ainda reconhecer, em detalhe, todas as possibilidades do seu desdobramento em análises teóricas do planejamento urbano, bem como em seu rebatimento nos meios técnicos.

De nossa parte, considerando tanto esse impasse entre as posturas marxistas sobre o planejamento urbano quanto as contradições ou indeterminações internas que cada uma dessas posturas comporta, reconhecemos mais uma vez, outro indício, ou consequência da multipolaridade política que caracteriza a construção teórica do planejamento urbano. Ou seja, nesse conflito contemporâneo das teorias marxistas, uma vertente teórica (Habermas, Hall, Souza), menos presa à ideia de um Estado totalitário, entra em choque com outra, historicamente defensora do papel estratégico do Estado como para transformação da sociedade, mas que peca por um entendimento tendencialmente monolítico dele e da sociedade.

Essa postura marxista antiplanejamento apresenta outra contradição interna, estabelecida entre a sua defesa programática do Estado e sua negação do planejamento no projeto amplo de transformação da sociedade. O Socialismo Histórico, por exemplo, ilustra como essas duas prerrogativas constituem uma contradição da postura marxista (como colocado por Souza, 2003), pois mesmo uma sociedade socialista (real) não pode deixar de utilizar o planejamento. Muito pelo contrário, pois, nos exemplos reais dessas sociedades, reiterou-se o uso do planejamento, de onde poderíamos questionar: o planejamento constitui processo reformista ou aspecto estrutural da sociedade contemporânea? É independente da orientação política, ou do projeto de desenvolvimento ao qual está atrelado?

Entendemos que o planejamento seja muito mais estrutural do que se julga, pois no capitalismo ele também é necessário. Essa função estrutural, de instrumento de transformação social, também impede a eliminação do planejamento urbano, mesmo ante as reiteradas, e cada vez mais eloquentes, defesas das necessidades de liberdade do capital, colocadas pela iniciativa privada e pela teoria neoliberal. Segundo Peter Hall (2002), “o planejamento muda de figura, à medida que lhe cumpre enfrentar novos desafios, ou os velhos, quando voltam”, mas permanece como estrutural nas sociedades modernas burguesas. Por isso, o autor indica de forma positiva:

“Será, então, que o planejamento vai desaparecer? Não de todo. O planejamento sobreviverá porque possui, em todo país avançado uma vasta – e, com o correr do tempo crescente – clientela política. Um bom ambiente, como diriam os economistas, é um bem rentavelmente elástico: à medida que o povo e as sociedades em geral enriquecem, exigem proporcionalmente sempre mais e mais do ambiente onde vivem. E, postos de parte os condomínios privados cercados de muros, a única saída que tem para conseguir o que exigem é através de uma ação popular. Prova disso é o fato de que as pessoas estão querendo, até com ansiedade, gastar mais e mais de seu precioso tempo nas defesas de seus próprios ambientes, filiando-se a todo tipo de organizações voluntárias e dando atenção a inquéritos públicos – mas isso, não raro, prova também que o meu bom ambiente é o mau ambiente do meu próximo.” (HALL, 2002. p. 426)

Da parte da nossa pesquisa, esse dilema teórico do planejamento no final do Século XX, apresentado segundo as considerações de Hall (2002) e Souza (2003), tem três finalidades: primeiro, identifica as origens das discussões e posicionamentos acadêmicos e não acadêmicos sobre o planejamento; segundo, ajuda a perceber a complexidade teórica que fundamenta a conceituação e a delimitação do processo de produção do planejamento urbano; e, terceiro, ajuda a captar alguns aspectos estruturais do entendimento do que seja planejamento urbano, notadamente sua natureza política, presente desde sua concepção teórica.

Considerando que o primeiro objetivo do capítulo – situar o planejamento no debate acadêmico – foi relativamente alcançado nos parágrafos anteriores, indicamos, agora, com mais clareza, o segundo.

No debate acima apresentado, percebemos que o que se mantém como principais determinantes do planejamento são: sua adoção como ferramenta de transformação da sociedade e sua mutabilidade, a qual se dá em consonância com as mudanças históricas ou sua adoção para manutenção conservadora de contextos de poder.

Por outro lado, as orientações políticas produzidas no âmbito da sociedade que forjam a teorização do planejamento são também as mesmas que disputam o poder de direcionamento das políticas de planejamento na prática.

E, por último, a essa multipolaridade política, se superpõe uma multipolaridade de áreas do conhecimento, pois inclui as contribuições de diversas áreas profissionais e acadêmicas, bem como contribuições externas à academia conformando um campo de forças muito diversas na determinação do planejamento urbano, opondo orientações positivistas a visões menos conservadoras.

De fato, como declara Lacaze (1993), as justificativas do planejamento urbano¹³ são externas a ele. Fato que invalida considerações meramente científicas. Hall (2002) indica a relação do planejamento com a conjuntura política, social, ou mesmo cultural, as quais não impedem as interações entre diferentes modos de planejamento. Souza (2003) tenta atualizar as tipologias, percebendo no presente as diferentes formas de permanência desses modos precedentes e localmente produzidos do planejamento urbano.

Esse entendimento histórico do planejamento indica que qualquer análise mais ampla sobre ele deve pautar-se pela percepção das conexões que ultrapassam a tradicional divisão disciplinar da ciência e do entendimento das transformações das formas de planejamento. Além disso, ratificam as fortes relações do planejamento com a conjuntura social, política e econômica, bem como a sua sensibilidade às mudanças dessa conjuntura.

¹³ Urbanismo, segundo Lacaze (1993).

1.3. Um marco teórico para análise do planejamento urbano: a modernidade e as modernizações da sociedade e do urbano

Partindo da multidisciplinaridade acima discutida, segundo nosso entendimento, desvela-se uma possibilidade de análise do planejamento que consiste em liberá-lo de sua delimitação como campo disciplinar e assumir a sua identificação mais ampla com uma **postura** da sociedade moderna, que envolve, entre outras coisas, as contribuições de diferentes campos do conhecimento e da ação humana, ligados pelo objetivo de transformar a cidade e o urbano, ou de manter de modo conservador aspectos políticos de sua produção.

A diversidade de formas, a historicidade e a natureza política, tudo isso sem minimizar o entrosamento com a técnica e a ciência, todos esses aspectos constituem características do planejamento urbano apreendidas das considerações de Choay (1997), Lacaze (1993), Hall (2002) e Souza (2003), que indicam sua profunda imersão e identidade com a modernidade.

Em consequência disso, defenderemos aqui a possibilidade de análise do planejamento urbano como conjunto de ações sociais e políticas, racionais e estratégicas voltadas para a constante atualização do urbano, subjacentes às intenções e processos de modernização que conformam a modernidade nas sociedades contemporâneas.

Nossa escolha por esse viés de discussão deve-se à natureza essencial que permeia todos os tipos de instrumentos e ações que constituem o planejamento, identificando-o como um conjunto de práticas sociais que tem por finalidade a construção do futuro, ou a proposição dos termos de organização da sociedade em um presente continuado. Uma série de ações historicamente limitadas que tem em comum a preocupação com a delimitação do porvir.

Giddens (2002) denomina “colonização do futuro” a postura diante do tempo que caracteriza as sociedades modernas. Essa postura reveste alguns processos sociais, institucionalizados ou individuais, que têm por finalidade reconhecer dentre as possibilidades de futuro aquelas que mais se adequam às necessidades e aos interesses constituídos no presente. Corresponde também à elaboração dos meios de redução dos futuros possíveis, no intuito de aumentar a probabilidade de realização de um futuro específico, condizente com os interesses do hoje. O autor nos ajuda a entender que as sociedades modernas se reproduzem pensando no futuro e não nas tradições e nos valores passados, ou seja, existe uma franca oposição entre as sociedades modernas e as sociedades tradicionais, pré-industriais.

Como entendemos que essa postura moderna permeia a essência de todos os tipos de planejamento urbano histórica e socialmente produzidos desde a segunda metade do século XIX até os nossos dias, consideramos o planejamento urbano como parte dos processos gerais de colonização do futuro, preocupado especificamente com a colonização de um futuro essencialmente urbano.

Partindo de Berman (2007)¹⁴, entendemos que a modernidade corresponde a um constante processo de modernização que, por sua vez, conforma-se por diversas modernizações específicas. Dessa maneira, a variabilidade histórica das formas de planejamento urbano se confunde com o ímpeto essencial e constante, inerente às sociedades modernas, de produzir renovação sobre o urbano.

“Se encararmos o modernismo como um empreendimento cujo objetivo é fazer que nos sintamos em casa num mundo constantemente em mudança, nos damos conta de que nenhuma modalidade de modernismo poderá jamais ser definitiva. Nossas construções e realizações mais criativas estão fadadas a se transformar em prisões e sepulcros caídos; para que a vida possa continuar, nós ou nossos filhos teremos de escapar delas ou então transformá-las.” (BERMAN, 2007. p. 12)

Mas como as modernizações não são neutras, e toda colonização de futuro envolve a realização de interesses específicos – muitas vezes manifestados como interesses de classe – essa identificação do planejamento urbano com os processos de modernização coloca em destaque, desde já, a natureza essencialmente política desse processo social, visto que se trata da demarcação de interesses no espaço e no tempo com vistas na disputa de poder.

“O turbilhão da vida moderna tem sido alimentado por muitas fontes: grandes descobertas nas ciências físicas, com a mudança da nossa imagem do universo e do lugar que ocupamos nele, a industrialização da produção, que transforma conhecimento científico em tecnologia, cria novos ambientes humanos e destrói os antigos, acelera o próprio ritmo da vida, gera novas formas de poder corporativo e de luta de classes; descomunal explosão demográfica, que penaliza milhões de pessoas arrancadas de seu habitat ancestral, empurrando-as pelos caminhos do mundo em direção a novas vidas; rápido e muitas vezes catastrófico crescimento urbano; sistemas de comunicação de massa, dinâmicos em seu desenvolvimento, que embrulham e amarram, no mesmo pacote, os mais variados indivíduos e sociedades; Estados nacionais cada vez mais poderosos, burocraticamente estruturados e geridos, que lutam com obstinação para expandir seu poder; movimentos sociais de massa e de nações, desafiando seus governantes econômicos e políticos, lutando por obter algum controle sobre suas vidas; enfim dirigindo e manipulando todas as pessoas e instituições, um mercado capitalista mundial, drasticamente flutuante, em permanente expansão. No século XX, os processos sociais que dão vida a esse turbilhão, mantendo-o num perpétuo estado de vir-a-ser, vem a chamar-se ‘modernização’.” (BERMAN, 2007. Pág. 25)

Os exemplos de Hall (2002) e Souza (2003) sobre a produção do planejamento urbano por regimes políticos de orientações muito diversas – ou mesmo antagônicas, como no caso do regime socialista em relação ao regime capitalista, em suas diversas versões (liberal, concorrencial, neoliberal) – mostram também o quanto esse papel político não se limita a uma orientação socialista ou capitalista, muito menos diz respeito meramente a questões partidárias.

O papel político do planejamento urbano refere-se a formas contemporâneas de como os agentes sociais (que não deixam de ser políticos) devem orientar racionalmente sua ação e sua articulação, estabelecendo instâncias de confronto e de negociação políticas, bem como elaborando estratégias lógicas para lidar com a existência de forças sociopolíticas divergentes.

¹⁴ “Tudo que é sólido se desmancha no ar”, publicado originalmente em 1982.

De fato, a questão política é central na produção moderna da cidade, muito mais que a questão tecnológica, que aparece, sobremaneira, como um instrumento das ações políticas.

Nas sociedades modernas, as diferenças sociais não se baseiam mais em justificativas religiosas, como no passado medieval e no decorrer do período absolutista, mas em justificativas terrenas e materiais, onde as condições políticas e sociais são muito mais exploradas para construção do mundo e das disputas de interesses.

Por isso que, na cidade e no urbano, a modernidade teve de constituir-se em meio a uma nova realidade política que é a ausência de um poder único, central e sem concorrentes na definição dos futuros da cidade e do urbano. Não é mais o rei absolutista, ou a nobreza, mas uma série de poderes – nem sempre coesos, nem sempre coordenados – que passam a modificar a face da cidade desde as revoluções burguesas e com maior força após a revolução industrial. Melhor dizendo, com a modernização e a industrialização, cada vez menos a cidade tende a se constituir como uma imagem fiel dos interesses incontestáveis do Estado Absolutista e aristocrata, passando a assumir a forma que denuncia o conflito que a produz.

Logo que se estabeleceram na cidade, burguesia industrial e proletariado tenderam a produzir reações às formas e aos processos urbanos históricos e, mais que isso, a sua presença logo se converteu em forças políticas dinâmicas, instaurando um quadro de disputas, expresso nas ideias e anseios conflitantes que cada um defendia em relação a esse espaço.

Em consequência disso, a partir do século XIX, sob a condição do conflito na produção da cidade, a modernidade viu nascerem novas formas de articulação social para produção da cidade, em oposição ao quadro anterior, mais unívoco e menos sujeito à existência de poderes dissonantes.

Contudo, essa passagem de um contexto de poder unívoco para um contexto político conflituoso não foi direta, muito menos homogênea nos diversos lugares e admitiu a conformação de diferentes modos de planejamento urbano coerentes com os cenários de desnível de forças entre os agentes conflitantes, ou com os variados níveis de resistência à modernização.

Mesmo hoje podemos perceber essa diversidade de modos de planejamento que reflete a multiplicidade de contextos onde ele se produz ou reproduz. Dos contextos mais autoritários aos mais participativos, diferentes formas racionais de produzir a cidade se instauraram.

Souza (2003), em sua “tipologia das abordagens atuais do planejamento e da gestão urbanos”, apresenta, de forma interessante, essa lógica da variabilidade dos desníveis de forças entre os agentes que produzem o planejamento urbano. O autor busca medir, em sua tipologia do planejamento urbano, aspectos como a filiação político ideológica e o tipo de participação subjacente. Além disso, a variabilidade dos arranjos de forças políticas corresponde a tipos diferentes de produção da cidade através do planejamento.

Hall (2002), em sua tipologia das formas de planejamento, embasada principalmente na análise histórica do planejamento urbano britânico e do planejamento urbano norte-americano, abstrai as articulações que

promovem a evolução do modo como cada uma dessas nações intervém sobre o urbano, destacando a sedimentação de duas maneiras específicas de articulação entre Estado e setor privado. Para o caso inglês, predomina a intervenção estatal em todas as áreas do planejamento urbano, minimizando a ação do setor privado, ou subordinando-o, pelo menos em termos do aspecto decisório. No extremo oposto, para o caso norte-americano, existe uma extrema valorização das ações do setor privado na produção da cidade, onde o próprio Estado se pauta pela não intervenção direta, limitando-se a balizar as ações do setor privado por meio de orientações muito gerais e parâmetros mínimos que garantam a plena liberdade do mercado.

Em grande parte, essas diferenças são reflexos das peculiares constituições históricas da cidade nos dois países e do específico papel que o setor privado assume na sua reprodução. Hall (2002) destaca que, enquanto os norte-americanos desenvolvem plenamente a expansão periférica das cidades (iniciando por Nova York) desde finais do século XIX, como solução bem sucedida, produzida no âmbito do mercado para suprir a demanda por solo urbano, os ingleses relutam nessa adoção, devido às experiências mal sucedidas da promoção privada de moradia em seu país. Segundo o autor, a maior demanda por moradia em Londres, por exemplo, correspondia à população muito pobre, proletariado industrial superexplorado, subproletariado e uma grande massa de desempregados que habitavam os cortiços do centro, sem rendimento suficiente para pagar ao mesmo tempo a moradia nas periferias e o custo de transporte referente aos deslocamentos até as áreas industriais. Assim, as urbanizações periféricas da virada do século em Londres nunca conseguiram eliminar a chaga da habitação precária no centro.

A partir dessas colocações, mesmo que Hall (2002) não aprofunde esse tema da reprodução e apropriação privada da cidade, já podemos vislumbrar qual a natureza e qual o objeto do conflito que envolve a produção e a reprodução da cidade moderna.

Em outro tipo de abordagem, Piccinato (1994)¹⁵ propõe uma análise detida sobre um modo específico e histórico de produção do planejamento urbano: o urbanismo novecentista produzido na Alemanha, destacando as articulações sociopolíticas engendradas no âmbito dessa sociedade, a qual passou por um acelerado e profundo processo de industrialização no âmbito da primeira revolução industrial. Paralelamente a isso, ocorreu a rápida constituição de um contexto de produção modernizante da cidade e, respectivamente, a sedimentação de um complexo e precoce arranjo nacional de planejamento urbano que serviu de modelo para a construção do planejamento urbano em vários outros países.

Em seu estudo de caso, o autor insiste na intrínseca relação entre industrialização e urbanismo novecentista, buscando sublinhar a coerência entre a forma de gerir a cidade e o modelo de desenvolvimento econômico da sociedade. O autor resgata vários aspectos do urbanismo novecentista, pouco explorados pela crítica do urbanismo, que tendeu sempre a identificá-lo como uma forma muito inocente de intervenção na cidade.

¹⁵ Originalmente publicado em 1974. Aparentemente, os estudos de Giorgio Piccinato podem ser enquadrados em um respeitável conjunto de obras identificadas por Feldman (2005) como produzidas na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Veneza, a partir dos anos de 1970, a respeito das origens do urbanismo americano, bem como do urbanismo alemão. No conjunto, Feldman (2005) inclui autores como Mancuso e Tafuri.

Piccinato (1994) compara os princípios programáticos do urbanismo nascente com as pretensões sociais da burguesia industrial alemã e encontra profunda identidade entre ambos. Segundo ele, a racionalidade que reveste o urbanismo novecentista é a mesma que constitui a expressão do pensamento burguês, produzida como defesa dessa classe contra as rugosidades do mundo feudal e as resistências da nobreza alemã, às quais ela se opõe. Segundo ele, o pensamento dos urbanistas alemães não poderia ser divergente do pensamento da classe que os originou.

Para Piccinato (1994) vários elementos que caracterizam a “urbanística” se apresentam de forma muito clara já no precoce sistema de planejamento alemão, entendido pelo autor como a primeira sistematização ocidental dos principais instrumentos de planejamento modernos. Para ele, o urbanismo se estabelece e se legitima socialmente atuando em favor da implantação de um marco capitalista na produção da cidade moderna. Assim, várias questões do capitalismo industrial que se estabelecem no momento de sua implantação na cidade, tornam-se questões encampadas pela “urbanística”, por exemplo: a produção da moradia para os trabalhadores, a produção dos espaços públicos e o poder estatal de desapropriação (com direito a indenização).

O autor declara ainda que as primeiras desapropriações urbanas atreladas aos grandes projetos de reformulação da cidade – como a reforma de Paris por Haussman – ajudaram a sedimentar e difundir socialmente a noção de propriedade sobre os imóveis urbanos no final do século XIX, além de constituírem os primeiros exemplos modernos de produção de externalidades nos terrenos urbanos por ação do Estado pela expansão de infraestrutura.

Entretanto, para ele, o principal aspecto que demonstra a comunhão entre os objetivos do urbanismo novecentista e do capitalismo apresenta-se na implementação dos planos reguladores e na sua eleição como principal instrumento da “urbanística” alemã. O que não impede o autor de concordar com as críticas tradicionais ao urbanismo, principalmente quanto a ele ser uma abordagem inadequada para a gestão da cidade em sua essência processual; ou seja, devido a sua insistência na exclusividade da intervenção física e desenhada sobre a cidade, além de considerá-lo, de certa maneira, impraticável, dada à necessidade de contínuo levantamento e redesenho da cidade para acompanhar sua constante transformação.

Na verdade, segundo Piccinato (1994), a principal orientação da “urbanística” novecentista, sua função legitimadora, não era a gestão acurada do bom andamento dos processos sociais – como muitas vezes, incoerentemente, pretendemos exigir dela – mas o estabelecimento e a garantia da contínua e generalizada expansão da cidade, bem como a certeza de que essas novas áreas fossem produzidas segundo um marco capitalista; ou seja, desde sua origem, o objetivo do urbanismo era garantir a expansão da cidade e da infraestrutura de apoio à reprodução da mão de obra, segundo uma orientação de mercado, não apresentando nenhuma incoerência, muito menos inocência em sua produção/aplicação.

Assim, uma das maneiras de entender a natureza do conflito que envolve a produção da cidade moderna é interpretar a produção da terra urbana, bem como a implantação de moldes capitalistas dessa produção. Um

modo específico de produção da cidade que se destaca por não se coadunar com outras formas de produção da cidade, e por isso inclui sempre a eliminação, substituição, ou subordinação de modos não capitalistas de produzir o solo urbano e as cidades.

1.4 Instrumentos de planejamento e a produção da cidade: as origens e intenções permanentes dessas mediações entre a cidade e as suas modernizações

A partir dos três autores há pouco confrontados (Hall, Piccinato e Souza), reconhecemos uma identificação entre as modernizações da cidade e a consolidação do planejamento urbano, pois os três apresentam diferentes tipos de considerações sobre a produção dos meios utilizados por esse planejamento urbano em quatro diferentes países: Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Brasil. A partir disso, é possível perceber um processo contínuo de criação e recriação desses meios, testemunhando a constante atualização dos padrões de produção e gestão da cidade e do urbano modernos.

A partir dos três autores, podemos deslindar os instrumentos de planejamento como verdadeiras tecnologias políticas¹⁶ de intervenção sobre a cidade e o urbano, desenvolvidos para intervir nos conflitos subjacentes à organização da produção e da reprodução da mão de obra nos espaços da cidade.

Diferentemente das escolas de planejamento – modelos produzidos pelos urbanistas, pelas políticas de Estado, ou pela academia, que mudam em conformidade com as variações de conjuntura da urbanização, da economia e da cultura dos diferentes lugares, constituindo-se em estereótipos (ou visões arquetípicas) da cidade, ou perspectivas de intervenção portadoras de um discurso sensível aos anseios sociais de uma época – os instrumentos de planejamento tendem a uma maior permanência, sendo utilizados em vários momentos históricos e em diversos contextos de urbanização, sob diferentes escolas de planejamento, sofrendo às vezes algumas adaptações, mas sem perder o foco dos conflitos que objetivam equacionar.

Hall (2002) aponta, já na segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos e na Inglaterra, o surgimento de diversos tipos de ações e leis concernentes ao planejamento urbano, destacando entre elas as primeiras versões de alguns dos instrumentos mais comuns e mais conhecidos das atuais políticas de planejamento urbano com destaque para a produção estatal de moradias (Ver **Quadro 1.1**).

Segundo o geógrafo inglês, a Inglaterra e os Estados Unidos destacam-se como local de surgimento das primeiras versões de muitos desses instrumentos, com destaque para a Inglaterra como primeiro Estado a intervir mais diretamente sobre a produção da cidade através da produção de moradias, o que é muito coerente com a sua condição de vanguarda da industrialização mundial e da aceleração sem precedentes do crescimento urbano em decorrência disso.

¹⁶ Ou técnicas de intervenção social, entendimento que aflorou de debate com o Professor Renato Pequeno.

INGLATERRA	
Primeiras leis que orientavam a construção estatal de moradias coletivas para trabalhadores (1868)	
Primeiras demolição de casas de cômodos e construção de moradias mais higiênicas nas áreas centrais para trabalhadores (1875),	
Primeiras implantações de linhas de trem urbano na Inglaterra: Londres (1876)	
institucionalização de empréstimos ao Tesouro para a construções de moradias para trabalhadores(1885)	
Primeiros levantamentos das situações de moradia em Londres: um publico (1885) e outro particular, mais detalhado (1887)	
Primeiro Conselho "metropolitano": London County Conclil (Conselho do condado de Londres) em 1888	
Aquisição compulsória de terras para fins de moradia de trabalhadores (1890);	
Extensão da possibilidade de produção de moradia a todas as autoridades dos novos burgos londrinos (1900)	
Compra da rede ferroviária londrina pelo empresário norteamericano Charles Tyson Yerkes (1901), expansão e complementação com bondes e ônibus.	
Criação da primeira cidade-jardim na Inglaterra: Lechworth (1903)	
Decreto de habitação e planejamento urbano em Londres (1909), amplia os poderes estatais de produção de novas cidades, provimento de "urbanizações" e retenção das moradias produzidas. Imposição de ação às municipalidades	
Primeiras greves de inquilinos e leis de controle do aluguel durante a Primeira guerra mundial em Londres	
Na Europa a produção privada não supre a demanda por moradia ampliada no entreguerras, o que desencadea um programa público de moradias de mais de um milhão de uniidades, pela extensão de subúrbios e criação de urbanizações-satélite	
Lei de habitação e planejamento urbano de 1929, entrada maciça do Estado na produção de moradias e controle do crescimento da cidade na Inglaterra: programas habitacionais, subsídio para aluguel, obrigatoriedade de planejamento para cidade com mais de e 20.000 habitantes, normatização da construção da moradia higiênica	

* instrumento de origem alemã

OBS. Em cinza ações de promoção de habitação pelo Estado e em preto instrumentos de balizamento d aprodução privada

Fonte: elaborado a partir de Hall, 2002

ESTADOS UNIDOS	
Primeiras ferrovias suburbanas privadas nos EUA: Nova Jersey (1853),	
Concurso público para projeto de moradia de trabalhadores; em 1879, em Nova York, elegendo o precário "Dumb-bell" como edifício mais tecnicamente aperfeiçoado para esse uso	
Zoneamento, limitação parcial de uso por volta de 1880 em São Francisco	
Urbanizações norte-americanas produzidas desde o final do Século XIX, juntamente com redes de transporte coletivo, insuficientes diante do problema crescente da moradia, só ampliavam a escassez e o preço da terra	
Ações assistencialistas: centros sociais cristão, Hull Houses, em Chicago. Seis em todos os EUA em 1891 e mais de cem em 1900, mais de quatrocentos em 1910	
Primeiras comissões para levantamento das condições de moradia nos EUA em 1894, 1900 em 1902 (Nova York)	
Lei Seca nos EUA depois de 1900	
Primeira lei de regulação (meticulosa) do desenho da moradia urbana privada nos EUA em 1901, abolindo os Dumb-bells	
Zoneamento de uso do solo (pleno) em 1909 em Los Angeles	
Zoneamento de uso do solo combinado com a altura de edifícios em Nova York, em 1916 *	
Difusão nacional do zoneamento, nos EUA, através da "Lei de incentivo ao zoneamento estatal padronizado" em 1923, favorecendo a adoção de leis de zoneamento em 754 cidades, em 1929 (separados dos planos diretores)	
Difusão do planejamento municipal nos EUA, através da "Lei de incentivo ao planejamento urbano padronizado", em 1927, favorecendo a criação de 650 conselhos municipais de planejamento em 1929 (sem verbas próprias)	
Nos EUA, o embelezamento de áreas públicas na primeira metade do século teve preferência em relação a programas habitacionais estatais.	

QUADRO 1. 1 AÇÕES E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO, SURGIMENTO NOS EUA E INGLATERRA.

Esse pioneirismo também marcou o processo de institucionalização estatal do planejamento urbano, que nasceu na esfera privada cooperativista da sociedade e aos poucos foi sendo absorvido pelo Estado britânico, à medida que ele constituía um amplo aparelho burocrático e educacional voltado para o estudo e a intervenção no urbano¹⁷.

Por sua vez, os Estados Unidos destacam-se, já desde os seus primeiros instrumentos, pela característica predominantemente regulatória, minimizando as ações de intervenção direta sobre o urbano, o que retardou a criação de alguns dos instrumentos nos quais os ingleses foram pioneiros, como os programas de habitação estatal e a produção de cidades novas.

Por outro lado, os norte-americanos inauguraram o uso do plano diretor em Nova York como um instrumento de balizamento geral da cidade e de sua reprodução (um plano no formato de diretrizes e metas para a cidade). Promoveram, por meio de leis federais, a rápida difusão desse instrumento em suas cidades mais dinâmicas e, juntamente a ele, iniciaram uma padronização da organização municipal que incluía, dentre outros mecanismos, os conselhos municipais e o uso generalizado do zoneamento¹⁸.

Além disso, o modelo de zoneamento difundido nos Estados Unidos assimilou aperfeiçoamentos que combinavam a divisão por usos do solo com a adoção de índices urbanísticos (gabaritos, densidades, áreas mínimas) – uma inovação criada pelos alemães que obteve grande aceitação do outro lado do Atlântico, segundo Hall (2002).

Hall (2002) aponta, ainda, a criação das primeiras leis de promoção da habitação estatal para trabalhadores na França, em 1894, 1906 e 1912, ou seja, posteriormente às primeiras ações dos britânicos nesta área e anteriores à adoção desse tipo de leis em terras norte-americanas. Segundo ele, os franceses também experimentaram o transporte de massa em momento posterior aos ingleses e americanos, registrando-se a criação do metrô de Paris entre 1900 e 1910.

Em outra abordagem, de pretensões não historicistas, Souza (2003) apresenta um amplo espectro de instrumentos acumulados pelo planejamento urbano contemporâneo no Brasil, dando ênfase aos mais modernos.

Tentando dominar a grande quantidade desses instrumentos, o autor sugere uma subdivisão segundo suas pretensas funções, classificando-os em: “*instrumentos informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros*” (SOUZA, 2003. p. 218).

¹⁷ É notório, como destaca Hall (2002), que nesse sistema até a profissão do planejador fosse uma atividade obrigatoriamente exercida no âmbito restrito da esfera pública estatal.

¹⁸ A despeito dessa vanguarda na padronização do planejamento urbano municipal e da sua efetiva difusão na rede urbana americana, Piccinato (1994) reconhece, já em 1875, na Alemanha, a existência de uma lei prussiana que delegava à autoridade comunal (local) a responsabilidade de controle do solo e ditava os parâmetros de organização e produção dos planos municipais (PICCINATO, 1994. p. 104).

Esse geógrafo não deixa de reconhecer outros tipos de ações do planejamento urbano como os instrumentos de regularização fundiária, os fundos de desenvolvimento urbano, ou os instrumentos tradicionais e sua modernização e ainda faz considerações a respeito das recentíssimas instâncias de participação popular no planejamento.

Declaradamente, em sua análise, o autor tenta diferenciar instrumentos que objetivam promover a justiça social dos instrumentos que beneficiam grupos específicos, notadamente aqueles com poder econômico.

Mas, por mais detalhada e ampla que seja a análise de Souza (2003), o autor não verticaliza a discussão sobre o papel estrutural, comum à maioria esmagadora dos instrumentos de planejamento urbano que ele descreve, papel esse que diz respeito ao balizamento das disputas pelo solo urbano e que permanece na história do planejamento como uma constante. Segundo esse entendimento, a justiça social assinalada pelo geógrafo brasileiro envolve a eliminação dos entraves socialmente construídos de acesso à terra urbana por parte de alguns grupos em relação a outros.

Esse aspecto estrutural estaria presente no urbanismo desde suas primeiras manifestações, ainda que nem sempre muito explicitado pela literatura especializada, que tende a generalizar as primeiras experiências nessa área como ingênuas e desprovidas de maiores complexidades.

Entretanto, enquanto Souza (2003) – a exemplo da maioria da crítica contemporânea – dá pouco espaço à discussão dos parâmetros urbanísticos e do urbanismo, reconhecendo, nos primeiros, meras medidas de cunho estético ou higienista, e, no segundo, um modo de intervenção primitivo e quase inocente, Piccinato (1994) sublinha as relações intrínsecas e históricas entre essas duas formas de intervenção na cidade, além de um papel muito preciso do arranjo que eles formam, coerente com o contexto de sua criação e com o processo de consolidação da cidade capitalista.

Analisando com maior detalhe os instrumentos de planejamento do século XIX, para o caso específico da Alemanha, Piccinato (1994) identifica neles as razões essenciais de uma “urbanística”, que conseguiu estruturar precocemente sua coerência com os processos econômicos da sociedade industrial.

Para o autor,

“En la cultura alemana de finales de siglo, la reflexión disciplinaria está ya madura y se aprovecha de la suma de sus propias experiencias y de las pasadas: el objetivo de fondo, que condiciona e justifica a todos los demás, es el de maximizar y distribuir homogéneamente la riqueza derivada del aumento de valor de los suelos.” (PICCINATO, 1993)

Ele divide suas análises em considerações sobre o plano regulador e sobre o regulamento edilício, dando maior destaque para os componentes do primeiro, no qual percebe maior complexidade de elaboração e maior identidade com os conflitos centrais da cidade capitalista industrial de fins do século XIX. Para ele, o plano regulador tem características muito complexas já nessa fase considerada primitiva do planejamento.

“un instrumento dedicado a operar sobre la realidad, pra corregir los destrozos o las situaciones incorrectas, y tiene por tanto um papel activo de intervención en un contexto que, abandonado a si mismo, se desarrollaría de manera contraria al interés comum.

Los ‘desarrollos’ y las ‘trasnformaciones’ que os futuros planos reguladores no durarán em prometer, declarando que allí mismo está la razón de su existência, son solo – en el concerniente al apartao y a las posibilidades de la disicplina – ejercicios verbales cuyo resultado es el de ofuscar la motivación económica de base.

De aqui nace el mito del plano como esperanza de resolución técnica y de metamorfosis de la realidad.

De aqui también, el mito del plano productor de riqueza y no solamente como instrumento de redistribución de los beneficios urbanos.” (PICCINATO, 1993)

De início, é importante perceber que o plano regulador delineado por Piccinato (1994), a despeito de alguns traços comuns, é muito diferente do plano diretor contemporâneo, como descrito por Hall (2002) no contexto norte-americano. O plano regulador é um plano desenhado, um projeto de abertura de arruamentos e parcelamento de solo, de distribuição de padrões de edifício, bem como de abertura das novas áreas de expansão sobre a cidade histórica que o século XIX herdou. É bem representativo da versão oitocentista do urbanismo e concentra no mesmo modo de intervenção, de forma pouco diferenciada, as funções de muitos dos atuais instrumentos de planejamento urbano: parcelamento do solo, definição de gabaritos e densidades, plano viário, projeto de áreas livres e zoneamento por usos primários do solo. É um ancestral comum a todos os mais tradicionais instrumentos de planejamento urbano difundidos no século XX.

O regulamento edilício – equivalente aos nossos códigos de obras e posturas – assume, por seu lado, nesse contexto oitocentista, um papel complementar ao do plano regulador descrito por Piccinato (1994), pois é identificado pelos planejadores da época como instrumento que garante a execução do plano.

O regulamento edilício não envolvia grande complexidade de competências nem de conflitos de interesses, como o plano regulador. Resume-se ao confronto entre o construtor e a fiscalização municipal, no que concerne à observação das normas de determinação das formas dos edifícios, derivadas das decisões estabelecidas pelas definições do plano regulador e atinentes às demandas de crescimento e, principalmente, de expansão do mercado de imóveis.

A organização detalhada dos instrumentos de planejamento do urbanismo novecentista alemão demonstra um tipo de planejamento precocemente sedimentado, específico para aquele contexto, contudo, passível de comparações com a organização dos nossos instrumentos de planejamento contemporâneos, principalmente em suas relações com a produção imobiliária.

Segundo Piccinato (1994), para os urbanistas alemães do século XIX, a cidade é um bem público cujos destinos devem ser orientados em favor de todos e não segundo conflitos particulares. Contudo, esse bem comum está expresso na garantia dos diretos individuais de propriedade do solo dos cidadãos. Dessa maneira, o urbanismo novecentista nada tinha a ver com a correção de injustiças sociais, mas com a salvaguarda dos direitos individuais, ou seja, com a garantia da manutenção da autoridade pública, da higiene coletiva e da fluidez do tráfego.

Por isso, o foco do plano regulador e dos seus componentes, bem como do regulamento edilício, era a garantia da máxima valorização do solo urbano e a distribuição dessa riqueza entre os seus respectivos donos, de tal forma que a negação ao direito de propriedade só se estabelecia em casos específicos de desapropriação em benefício de um bem maior, como a abertura de vias e a implantação de equipamentos públicos.

Na Alemanha do século XIX, a expansão do direito de propriedade era o foco central e a medida de todas as decisões da “urbanística”. Segundo informa Piccinato (1993), a partir das declarações dos próprios urbanistas alemães extraídas dos tratados e planos da época:

- o zoneamento tinha explicitamente a função de garantir o isolamento dos usos que causam danos ao valor das propriedades, sendo os mais indesejáveis: o uso industrial e as moradias de baixa renda.
- o plano regulador tratava de promover uma expansão uniforme (em áreas circunscritas) da cidade através da expansão generalizada do parcelamento privado.
- ao estabelecer padrões higiênicos, as normas edilícias eliminavam as moradias precárias das populações mais pobres, deixando o problema da moradia dos trabalhadores mais pobres fora do mercado, a cargo dos programas habitacionais do Estado.
- os parâmetros urbanísticos se baseavam em padrões higiênicos diferenciados para cada zona da cidade, que eram determinados em conformidade com a classe de renda de seus moradores, ou seja, estimulavam as altas densidades e os pequenos recuos nas áreas centrais ocupadas por trabalhadores mais pobres e incentivavam menores densidades nas periferias para as classes médias e trabalhadores com melhor nível de renda.
- a combinação de tipologias com o volume edificado derivado de rígidos índices urbanísticos tinha como finalidade primordial o aproveitamento máximo do lote e a sua maior valorização, como consequência disso, as preocupações estéticas ficaram relegadas aos exercícios estilísticos historicistas nas fachadas e ao projeto de áreas públicas, sem atingir os interesses do mercado.
- os limites físicos da cidade capitalista em relação ao campo tendem à contínua expansão¹⁹ e a(s) forma(s) da cidade é(são) reduzida(s) à mera expressão da melhor valorização do solo.

Piccinato (1994) identifica todas essas características da “urbanística” novecentista, como os novos termos do ordenamento e produção da cidade capitalista, extremamente coerentes com a sociedade industrial e urbana forjada de maneira acelerada na Alemanha da virada do século XIX para o século XX.

¹⁹ Lacaze (1993) e Hall (2002) concordariam com isso e acrescentariam a perda de identidade entre ambos, pois o avanço contínuo da cidade subjuga o campo e sua paisagem além de inserir modos urbanos no cotidiano dos moradores do campo.

Hall (2002) também destacou o duplo caráter do zoneamento – mercadológico e segregador – registrado nas declarações dos primeiros gestores municipais que os implementaram em cidades do Oeste dos Estados Unidos, mesmo antes da combinação com os índices urbanísticos pelos alemães.

“conforme salientou mais de um observador na época e a partir de então, Nova York só abraçou o zoneamento com tamanho entusiasmo porque ele lhe favorecia os negócios. Os lojistas da 5ª Avenida temiam que as levas de trabalhadores em confecções, que migravam para as ruas do alto comércio, destruíssem o caráter elitista de seus estabelecimentos, ameaçando, assim, o valor de suas propriedades; apelaram então para cada “interesse financeiro” e para “cada homem que tenha casa própria ou alugue um apartamento”; a Comissão para alturas de edifícios confirmou que o zoneamento assegurava “maior garantia para os investimento”. No mesmo ano da aprovação da lei em Nova York, John Nolen, concordando com um escritor inglês, afirmaria que o planejamento norte-americano só tinha como meta o progresso urbano quando esse não colidia com interesses paramentados. E como foi de Nova York que o zoneamento, como movimento, se espalhou pela nação inteira, essa foi a imagem que dele ficou.” (HALL, 2002. p.69)

Sob a luz dessas considerações, o espectro de instrumentos de planejamento delimitado por Souza (2003) adquire novo sentido. De fato, fica constatado pelas declarações dos autores analisados, aquilo que antes aparecia apenas mencionado, ou seja, que todos os instrumentos, desde os primeiros momentos do planejamento e a despeito do objetivo declarado e da orientação política, lidam diretamente com a dinâmica da produção imobiliária urbana, seja pela sua consolidação, pelo seu estímulo, ou, pelo seu controle, o que abre possibilidade de uma nova interpretação mais ampla.

Percebe-se que a constituição da cidade moderna passa pela constituição do mercado imobiliário e da produção da terra urbana sob esse marco. Em virtude dessa necessidade, deve-se garantir também a consolidação dos agentes modernos envolvidos nessa produção, ou seja, Estado e setor imobiliário surgem e consolidam-se enquanto agentes produtores da cidade, à medida que instrumentos de planejamento são implementados e difundidos.

Os instrumentos de planejamento e controle urbanístico são meios socialmente construídos e politicamente aplicados para operar a cidade histórica e real com vistas na produção da cidade moderna, burguesa e capitalista. Contudo, o arsenal que eles compõem assimila novos mecanismos na medida em que varia a conjuntura socioeconômica, para que seja possível constituir modernizações específicas que garantam a contínua modernização da cidade e para articular discursos conjunturais de intervenção das escolas e modos de planejamento.

Essa articulação entre conjuntura socioeconômica e instrumentos de planejamento conforma três grandes movimentos, que são:

1. As primeiras propostas de redesenho dos arruamentos das cidades históricas, primeiras experiências de levantamentos da situação da moradia, primeiros sistemas de transporte de massa, primeiras propostas habitacionais para trabalhadores, os primórdios do zoneamento e das normativas urbanísticas (ver **QUADRO 1.1**), marcam **o início do planejamento, a estruturação da cidade moderna**, tentativas de direcionamento da cidade histórica, o fomento à consolidação

dos agentes modernos da cidade capitalista, com destaque para a entrada veemente do Estado na produção da cidade moderna, cooptando os ideais utópicos reformadores do planejamento que nasceria em esferas privadas

2. Por meio principalmente do zoneamento de usos restritos, dos distritos industriais, da produção em massa de moradia para trabalhadores no entre-guerras e no pós-guerra, da determinação de áreas de expansão e da ampliação da escala dos planos, a cidade industrial se difundiu pelo mundo e se tornou paisagem social do século XX. Constitui-se o momento do planejamento avançar em termos de elaboração teórica e preocupar-se especialmente com a **ampliação territorial do urbano** e com o estímulo à concentração (LACAZE, 1993) – auge da cidade industrial.
3. Depois da década de 1970, com a crise do capitalismo industrial, iniciou-se um discurso de defesa da desregulamentação da produção do urbano. Muitos cursos de planejamento urbano foram fechados na Inglaterra e a estrutura do planejamento estatal nesse país foi sistematicamente reduzida: desativaram-se órgãos responsáveis por estudos, órgãos do nível intermediário de governo e órgãos metropolitanos (HALL, 2002). Surgem também instrumentos de planejamento que flexibilizaram a rígida organização em usos e índices. Por outro lado, a partir desse contexto, a administração das cidades passou a valorizar os usos ligados ao terciário e o setor imobiliário, buscando estruturar a cidade em consonância com ambos, favorecendo os projetos de renovações urbanas e os consórcios entre Estado e setor imobiliário. Toda ação de desenvolvimento urbano passou a ser medida em função do número de empregos criados. Mas, em contrapartida, nessa mesma época surgiram as propostas de planejamento participativo (LACAZE, 1993) e as ideias de descentralização das decisões do planejamento, avolumaram-se as críticas ao modernismo e ao planejamento tecnocrático e se ampliou o movimento ambientalista. É o momento de **flexibilização do planejamento**.

São conjunturas diferentes, correspondendo a diferentes modernizações e a específicos modos de planejamento. Esses momentos se aplicam muito bem aos países centrais, mas também atingem os países periféricos do capitalismo, ainda que de forma diferenciada.

De uma maneira muito própria, o Brasil também foi envolvido por esses três grandes movimentos de reformulação do planejamento, contudo, eles devem ser relativizados e articulados com o processo específico de modernização do país, que se deu de maneira restrita a alguns setores da sociedade.

Sob esse signo de uma modernização restrita, a urbanização brasileira tendeu a exacerbar as desigualdades socioeconômicas e regionais. E solicitou do planejamento urbano um reforçado papel ideológico, duplamente encarregado de produzir e justificar um urbano capitalista e uma nova cidade, sob as prerrogativas do mercado, mas que não ameaçasse os arcaicos pactos de poder em torno da terra.

O passado colonial que se baseou em estruturas socioeconômicas escravistas produziu também fortes rugosidades que confrontavam (e confrontam) diretamente o planejamento urbano, impedindo a realização de uma cidade plenamente moderna, burguesa e capitalista. A exclusão de esmagadora parcela da

população trabalhadora do mercado consumidor do solo urbano orientou o desenho de uma paisagem urbana predominantemente arcaica com enclaves modernos capitalistas.

Em resposta a isso, a sociedade produziu um planejamento urbano essencialmente elitista, estatal e tecnocrático desde seus primórdios, disseminador ideológico, encarregado de criar no coletivo a imagem de uma cidade plenamente normatizada, quando de fato a lei e os instrumentos modernizantes do urbano só se aplicam quando convém.

1.5. Brasil: modernização do arcaico, urbanização desigual, cidade e planejamento excludentes

O moderno percorre trajetórias muito heterogêneas em sua reprodução sobre as sociedades historicamente constituídas. Segundo Berman (2007), nas grandes cidades do Ocidente os modernistas (Marx, Baudelaire e outros) “empenharam-se em apreender este processo histórico e universal [a modernidade] e transmiti-lo à humanidade; em transformar as caóticas energias da mudança social e econômica em novas formas de significado e beleza, de liberdade e solidariedade; em ajudar a seus semelhantes e a si próprios a se tornarem sujeitos e objeto da modernização”. Mas fora do Ocidente o processo foi outro, assumindo complexidade e conflitos muito maiores, como no exemplo da Rússia do século XIX, na qual o autor reconhece precocemente um “arquétipo do terceiro mundo”. Naquele país, nesse período, travou-se uma luta “contra todas as questões a serem enfrentadas posteriormente pelos povos africanos, asiáticos e latino-americanos” (BERMAN, 2007. p. 206) em seus próprios processos de modernização.

Industrialização abrupta, experimentação marginal do fenômeno da modernidade, angústia coletiva pelo atraso e pelo subdesenvolvimento, contradição entre cidades/formas modernas e as tradições políticas autoritárias, a permanência e os estratagemas da classe aristocrática para manter seu poder, a baixíssima capacidade dos indivíduos de produzir articulações sociopolíticas que fizessem frente ao ímpeto autoritário do Estado, todas essas são características da Rússia novecentista, identificadas por Berman (2007). Segundo ele, as pessoas não se sentiam ainda à vontade naquela cidade abruptamente moderna e a ausência de uma tradição de fraternidade entre os homens nas ruas (atributo da modernidade na Europa ocidental) parecia compor a maior contradição naquela modernidade produzida de cima para baixo.

No Brasil, a exemplo do que ocorreu na Rússia, a ideologia de modernização da sociedade e do território nasce bem restrita a alguns grupos sociais. Surge junto com os ideais republicanos, no final do século XIX e ganha força nos primeiros anos do século XX.

Hugo Segawa (1999) indica a precedência de certa mobilização intelectual e ideológica da categoria profissional dos engenheiros em torno do tema da modernização do país, antes mesmo da emergência da urbanização como fenômeno que revolucionaria o arranjo do território brasileiro.

“Foi em fins de 1900 que, a pretexto dessas comemorações (quarto centenário da descoberta do Brasil), O Club de Engenharia promoveu o congresso de engenharia e Indústria. O Club de Engenharia era uma agremiação politicamente vitoriosa em busca de uma afirmação inédita naquele tempo: a República havia sido proclamada pouco antes, e o Club, de convicção republicana (antagônica ao monárquico Instituto Politécnico

Brasileiro), firmava-se como foro oficioso de uma corporação que buscava habilitar-se como uma alternativa na esfera política contra o monopólio exercido por outra categoria profissional: os Bacharéis de Direito

...

Os engenheiros buscavam repercussões em suas recomendações nascidas de pautas ambiciosas. De acordo com o seu programa, o Congresso de Engenharia e Indústria teve como

'[...] objeto exclusivo discutir e deliberar sobre as principais questões técnicas, industriais e econômicas, financeiras e administrativas, que de mais perto e diretamente, possam interessar ao desenvolvimento material do Brasil, de modo a formular resoluções que traduzam com clareza o parecer dos mais competentes sobre a solução prática de cada uma das questões ventiladas, e que serão submetidas à apreciação dos poderes públicos. [Programa...1901,PP. 7-15].' " (SEGAWA, 1999. p. 17 e 18)

Como a modernidade está atrelada a um aprofundamento da vida em cidades, sua relevância torna-se mais contundente quando a confrontamos com o quadro da urbanização brasileira naquele momento.

No início do século XX, ainda que apenas um terço da população brasileira morasse em cidades e que a economia nacional se constituísse predominantemente agroexportadora, as principais cidades do país começavam a apresentar importante crescimento demográfico. Contudo, essas cidades mais dinâmicas resumiam-se a algumas capitais de estado, verdadeiras ilhas urbanas que funcionavam mais como frentes de apoio a economias agrárias regionais isoladas (pontos de controle e nós de circulação de mercadorias) do que como um urbano integrado (SEGAWA, 1999).

Obviamente esse crescimento das cidades estava relacionado às profundas transformações do campo e da nova inserção capitalista do Brasil no mercado internacional. A instituição do trabalho assalariado no campo e principalmente a tendência de generalização do latifúndio, deflagrados com a aprovação da lei de terras de 1850, desdobraram-se no agravamento da exploração do trabalho no campo, no êxodo de pessoas livres e de ex-escravos em direção às cidades e na constituição das favelas e periferias pobres das cidades que viriam a se tornar nossas futuras metrópoles (MARICATO, 1996 e 2001).

Em virtude desse crescimento desordenado e da emergência das ideias de modernização, algumas cidades, notadamente as capitais, mas não apenas elas, começaram a experimentar intervenções urbanísticas pontuais, adaptações periféricas do urbanismo novecentista europeu (MARICATO, 2001), ou tentativas de negação das estruturas urbanas coloniais (SEGAWA, 1999), acompanhadas da expulsão de grande parcela da população mais pobre para os morros e franjas urbanas (MARICATO, 2001), compondo um grande esforço para a configuração de ao menos um “cenário de modernidade” (SEGAWA, 1999).

Entretanto, as condições mínimas de um projeto nacional de modernização com o respaldo político e institucional do Estado brasileiro só vão se estabelecer, de fato, em meados da década de 1930, com o relativo enfraquecimento das elites cafeeiras e o rearranjo dos pactos oligárquicos no comando do governo federal.

A crise mundial de 1929, a industrialização por substituição de importações e o Governo de Getúlio Vargas, marcam um momento crucial para a reformulação dos pactos nacionais de poder e para a reorientação da nação, contribuindo para que as cidades e o urbano viessem a ter um papel central na produção da riqueza. Ao mesmo tempo, esse projeto não prescindiu do autoritarismo e da manipulação da população politicamente marginal, nem do apoio das velhas elites agrárias.

Por isso, diz-se que, no Brasil, a modernidade e a sua principal expressão espacial, a urbanização, tiveram que se articular com os elementos arcaicos herdados e nunca completamente eliminados do sistema escravista colonial. Maricato (1996 e 2001) aponta algumas dessas heranças:

- A manutenção do trabalho precário, não regulamentado, principalmente no campo, mas também na indústria citadina do início do século XX, consolidou uma visão predatória das elites brasileiras em relação ao trabalhador, conformada na desvalorização da reprodução da mão de obra como fator de expansão do capitalismo no Brasil.
- O trabalho assalariado no campo e a pequena propriedade para aumentar a produtividade agrícola constituiu projeto de modernidade que não se completou, realizando-se apenas no Sul do país.
- O latifúndio se consolidou em consequência ou da concessão estatal em favor das elites, ou através da ocupação pela força, anterior, ou mesmo contemporânea aos primeiros anos da aprovação da lei de terras de 1850.
- Ao mesmo tempo, a institucionalização da terra como mercadoria afastou a possibilidade de trabalhadores tornarem-se proprietários de terras.
- A tradição de constituição das câmaras municipais do período colonial pelos grandes latifundiários, com autonomia sobre a concessão de terras, desdobrou-se na tendência histórica dos poderes locais permanecerem atrelados às elites agrárias, nunca se opondo a tais interesses, e devido a isso, desobedecendo algumas vezes as autoridades do nível nacional de governo em apoio.
- Apesar da industrialização, as elites nunca se constituíram na negação da aristocracia agrária. São elites mistas, ao mesmo tempo agrárias e modernas, unidas pelo pacto de controle e superexploração do trabalho.

Segundo a autora, como desdobramento desses elementos arcaicos, temos, no Brasil, a produção do que ela chama de um simulacro de modernização (MARICATO, 1996).

A partir do início do século XX, o latifúndio e a precariedade do trabalho começaram a empurrar as populações do campo para a cidade, contribuindo para constituir as metrópoles industriais, concentrações desequilibradas de produção e de mão de obra (SANTOS, 1994), as formas mais representativas de nossa urbanização.

Nas cidades, constituiu-se uma industrialização baseada em baixos salários (MARICATO, 1996). Em consequência disso, os grandes índices de superexploração do trabalho e o trabalho não remunerado impediram, desde o início do século XX, a constituição generalizada dos trabalhadores como mercado

consumidor pleno, principalmente no tocante a mercadorias de alto valor, como a casa própria, tornando incompleto o projeto da modernidade burguesa no tocante ao consumo.

Em decorrência da industrialização e da urbanização desiguais, produziram-se imensos desequilíbrios regionais muito nítidos já no início da segunda metade do século XX: modernização do campo (das relações de trabalho), excluindo as regiões Nordeste e Norte; concentração da expansão industrial no Sudeste, alcançando em menor grau, todas outras regiões com exceção do Norte (SANTOS, 1993, *apud* MARICATO, 2001).

Por sua vez, a intervenção do Estado no processo de urbanização através do planejamento sempre privilegiou o estímulo à produção e à concentração urbana em detrimento do desenvolvimento das condições de reprodução da mão de obra. Esta aparecia apenas como beneficiária secundária das ações estatais e apenas quando esses benefícios representavam expansão direta de produtividade para a indústria e o mercado.

Mesmo nos programas habitacionais como no caso do BNH (Banco Nacional de Habitação), o objetivo inerente era o estímulo ao setor imobiliário, através do provimento de infraestrutura a pequenas áreas da cidade e à constituição de um mercado de moradia financiado com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), recursos do trabalhador que eram empregados na dinamização da economia (BOLLAFFI, 1982).

Consequentemente, o auge desse projeto estatal de ratificação do urbano como principal locus da riqueza se dá na crise da década de 1980, com a deflagração da melhoria de alguns índices econômicos (e até de alguns humanitários), em oposição a uma exacerbação das desigualdades, da concentração de renda, da precariedade de moradia e da generalização da violência urbana (MARICATO, 1996 e 2001).

1.6 O Brasil e seu planejamento urbano

Mesmo com suas especificidades, o planejamento urbano no Brasil não deixa de se reproduzir com referências ao planejamento internacional. Villaça (1999) reconhece essas referências através de uma periodização comum ao planejamento nos dois contextos. E, ainda que não estejamos em pleno acordo com as definições de planejamento dadas por Villaça (1999)²⁰, entendemos que sua análise guarda possibilidades de articulação com a periodização que produzimos há pouco em torno das considerações de Hall (2002).

Em sua contribuição, Villaça (1999) conta a história do planejamento urbano municipal através dos planos diretores, apresentando o paulatino processo de esvaziamento das suas atribuições “técnicas”, em paralelo ao aprofundamento do papel ideológico desse instrumento. O autor reconhece que, ao longo de mais de meio século, o plano diretor foi sendo produzido para deixar de intervir diretamente sobre as disputas pelo

²⁰ Villaça (1999) não considera as ações de promoção da infraestrutura urbana nem os planos habitacionais como planejamento urbano, porque, segundo ele, essas ações, no Brasil, não se atrelaram a perspectivas de ordenamento do espaço intraurbano dessas cidades.

espaço urbano e para tornar-se peça de discurso “neutro” que oculta os conflitos, sob a pregação de uma aparente homogeneidade da cidade.

Em outra análise, a nosso ver complementar à de Villaça (1999), Maricato (2001) trata de perceber as conexões entre a política urbana adotada pelo governo federal e as transformações urbanas do Brasil ao longo do século XX. Para a autora, os rumos tomados pela política urbana estão intimamente relacionados às transformações da economia – notadamente na passagem do caráter predominantemente agroexportador para o industrial, voltado para o mercado interno.

Uma periodização a partir das análises desses dois autores leva-nos a considerar quatro grandes períodos: **entre 1850 e 1930, entre 1930 e 1964, entre 1964 e 1988, e de 1988 até os nossos dias**²¹.

Entre a instauração de uma tendência de predominância do trabalho livre (processo paulatino mais ou menos demarcado entre **1850 e 1888**²²) e as transformações políticas econômicas de **1930**, percebemos a configuração de um **primeiro momento da produção do planejamento urbano no Brasil**. Momento que corresponde à consolidação do Estado brasileiro e ao início do aumento da população urbana nas principais capitais de província/estado. Verifica-se a produção dos primeiros planos de melhoramentos e embelezamento das cidades brasileiras, início da especulação imobiliária no Rio de Janeiro e a predominância das elites agrárias no comando dos rumos da cidade em oposição à quase nula orientação burguesa dessas elites.

Segawa (1999) compreende o período como uma “cenarização modernizante” e as ações mais representativas são o projeto e a fundação de Belo Horizonte (1896), a reforma do Rio de Janeiro pelo Prefeito Francisco Pereira Passos (1904), os projetos de intervenção de Campos-RJ (1903) e Santos-SP (1905-1910), acompanhados da grande repercussão pública de seu autor, o engenheiro sanitário Saturnino de Brito, e por último as operações especulativas, em São Paulo, da empresa inglesa The City of San Paulo Improvements and Freehold Company, na criação de loteamentos de desenho diferenciado, como o Jardim América e o City Lapa, além da criação do Parque Trianon na Avenida Paulista (entre 1917 e 1919)²³, atrelado ao processo de ocupação das terras em torno da Avenida Paulista.

²¹ Segundo Villaça (1999), são perceptíveis três grandes momentos do planejamento urbano no Brasil: o período dos planos de melhoramentos e embelezamento, de 1875 a 1930, o período do planejamento enquanto técnica científica, entre 1930 e 1980, e o período posterior, de reação ao planejamento tecnocrático. Nós adotaremos essa divisão acrescentando uma subdivisão no ano de 1964, marco de mudanças estruturais no planejamento, devido à política de planejamento do Regime Militar. Além disso, retrocedemos o marco inicial para 1850, para abarcar as mudanças socioeconômicas que motivam o surgimento do planejamento, bem como o surgimento de outros instrumentos além do plano diretor.

²² Datas que correspondem respectivamente ao fim do tráfico internacional de escravos/decretação da lei de terras e a abolição dos escravos.

²³ Os projetos desses loteamentos e do parque foram elaborados por Barry Parker, atendendo ao convite feito pela empresa a ele e a seu parceiro Raymond Unwin. Ambos entraram para a história pelo padrão estético que criaram no desenho das primeiras cidades-jardim inglesas, além de diversos outros projetos de parcelamento e urbanização.

Villaça (1999) elege o Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro como a intervenção mais característica do período. Segundo o autor, e em acordo com Maricato (2001), nesse tipo de planejamento as ações de embelezamento e higienização articulavam ações de expulsão das populações mais pobres das áreas mais centrais, bem como o afastamento de usos indesejáveis do centro da cidade e a criação de um ambiente para as elites desfrutarem a cidade – tudo isso vinculado à elevação dos preços dos imóveis em decorrência dos investimentos estatais em infraestrutura²⁴. Villaça (1999) indica ainda para esse período o surgimento das primeiras propostas de zoneamento no Brasil²⁵, enquanto outros autores consagram a proliferação das leis de postura e dos códigos de obras em muitas municipalidades.

Ainda que estas considerações sejam muito precisas a respeito do surgimento do planejamento urbano no Brasil, devemos considerar que as transformações urbanas já no início do século XX não se resumiam a nossas capitais de província/estado. Incluía, no mesmo período, o aumento da população urbana em regiões específicas, como no caso da frente de expansão do café no Oeste de São Paulo e no Oeste do Paraná. Nesse processo de urbanização do sertão, Bruand (2002) destaca para São Paulo uma continuidade, em velocidade acelerada, do esboço de urbanização delineado no século anterior, caracterizado agora pelo desenho genericamente aplicado do tabuleiro em xadrez, produzindo uma estranha semelhança monótona entre essas cidades. Essa coincidência aparece como resultado da predominância de soluções econômicas e improvisadas ante o surto de crescimento enfrentado pelas cidades atingidas pela expansão das ferrovias para o transporte do café e envolve também as cidades completamente novas, criadas em função dessa dinâmica.

No Oeste do Paraná, parcialmente em oposição às observações de Bruand (2002)²⁶ para o caso de São Paulo, percebe-se uma profunda racionalização concomitante do parcelamento do solo rural e urbano, marcando a constituição de uma ocupação sistematizada que incluía o desenho prévio de uma rede de cidades com a finalidade de apoiar a produção agrícola capitalista em moldes modernos implantada naquela região. O empreendimento fundiário incluía uma prévia hierarquização das cidades, ligadas por meio de ferrovias, compatível com a distribuição e a circulação da produção agrícola. Essas características ajudam a perceber influências do movimento britânico das cidades jardim em terras paranaenses, devido à ação da empresa inglesa Companhia de Terras do Norte do Paraná, responsável pela sua colonização (SILVA, 2006).

²⁴ Ou seja, são as mesmas características apontadas por Hall (2002) para as transformações urbanísticas de muitas cidades norte-americanas do início do século XX, inspiradas nas reformas de Haussman para Paris e reunidas sob o movimento denominado “City Beautiful”.

²⁵ Segundo Villaça (1999) a primeira proposta de lei de zoneamento data de 1866, em projeto apresentado à Câmara do Rio de Janeiro por José Pereira Rego. O projeto foi arquivado, contudo outras leis aprovadas a partir de 1878 guardam a característica de leis rudimentares de zoneamento, sempre em torno da proibição de cortiços e vilas operárias em trechos da cidade e sua aceitação em outros.

²⁶ Bruand (2002) reduz o processo de urbanização no Oeste do Paraná a uma continuidade do processo que se deu no Oeste de São Paulo, não reconhecendo as especificidades do planejamento nessa urbanização.

Entre 1930 e 1964, consideramos a delimitação de um segundo período não admitido explicitamente por Villaça (1999)²⁷, nem por Maricato (2001). Esse período acumula uma série de transformações econômicas e sociais concomitantemente a uma estruturação pontual e vacilante do planejamento urbano municipal de algumas cidades. Destaca-se também, em geral, a pouca relevância da atuação do Governo Federal no planejamento, não assumindo ainda uma posição de direcionamento efetivo da produção da cidade, ainda que já ensaiando algumas estratégias de intervencionismo.

Os espaços das cidades começam a se consagrar como mercadoria e, segundo Villaça (1999), na produção dos planos diretores, passa-se do “planejamento executado para o planejamento-discurso”. Entretanto, o mesmo autor indica que o conflito e os interesses sobre o espaço urbano se refugiam em algumas ações específicas como a expansão da infraestrutura.

Enquanto avança o modelo de industrialização por substituição de importações, generaliza-se nas cidades um consumo moderno em um ambiente pré-moderno, contradição característica de nossas cidades que se ratifica mesmo na década de 1950 no aprofundamento da industrialização nacional e no início da produção do automóvel, sinais de uma industrialização dependente, centrada no consumo externo (MARICATO, 2001). Mesmo assim, nacionalmente, a industrialização contribui com a conformação de um mercado consumidor nacional e na consolidação das diferenças regionais modernas que passam a organizar o espaço em produtores e consumidores.

Nas cidades, continuam a ser desenvolvidos projetos de remodelação, contudo, dando maior ênfase à eficiência que ao embelezamento. Agora a expansão da infraestrutura de transporte e iluminação ganha mais importância para as elites urbanas e passa a ser produzida com capitais estrangeiros em diversas cidades (VILLAÇA, 1999).

Por outro lado, o aumento das periferias e a precariedade da moradia da população mais pobre já começam a colocar em cheque a explicitação dos interesses das elites urbanas industriais dentro das propostas de planejamento das cidades. O planejamento começa a assumir um tom de discurso científico e neutro na mesma medida em que ignora as responsabilidades de resolução do imenso problema da reprodução da mão de obra. As intenções das elites quanto à reprodução do solo urbano como mercadoria transparece muito mais nas propostas de expansão da infraestrutura do que nos planos diretores (VILLAÇA, 1999).

Enquanto a infraestrutura urbana se expande em algumas áreas restritas da cidade, inicia-se a utilização do discurso do “caos urbano” e da sua difícil resolução. Assim, o planejamento urbano municipal se apresenta como necessidade social e abdica da apresentação de soluções eficazes para a resolução dos conflitos pelo solo urbano. Dado o avanço desse discurso ideológico, os planos diretores, as leis edilícias (códigos de obras e leis de posturas) e o zoneamento ganham espaço na administração pública de muitas cidades,

²⁷ Na verdade, para Villaça (1999), corresponde a um subperíodo da história do plano diretor, compartimentação do período maior delimitado entre 1930 e 1988.

mesmo as que não são capitais, e cresce em importância a classe dos técnicos dedicados ao planejamento urbano²⁸.

Vários processos marcam a produção da cidade brasileira nesse período, contudo, os mais importantes são o crescimento desordenado das periferias e a afirmação do mercado imobiliário.

Na década de 1940, em paralelo ao início incipiente da verticalização no centro de algumas cidades (MARICATO, 2001 e SOUZA, 1994) e às primeiras propostas de moradia de interesse social, ocorre a inviabilização dos cortiços e das casas de aluguel, em decorrência das reformas higienistas e das leis de inquilinato do Governo Vargas (BONDUKI, 2004).

As leis de inquilinato foram medidas populistas de controle e congelamento do preço de aluguéis, que tiveram como resultado a inviabilização do mercado urbano de aluguel de casas e cortiços como ramo de pequenos negócios rentáveis. Na época, a medida desencadeou a constituição e a expansão do setor especializado na construção de moradias, envolvendo a concentração da produção junto a empresas especializadas nessa atividade. Essas leis marcam ainda o aprofundamento da racionalização da produção da moradia enquanto mercadoria, favoreceram a concentração de capitais pelo setor imobiliário e ajudaram a direcionar os pequenos capitais da produção de casas de aluguel para o mercado financeiro que fomentava a expansão da indústria nacional (BONDUKI, 2004).

Mas, principalmente, as leis de inquilinato inauguraram um intervencionismo moderno mais incisivo do ente federal de governo na produção da cidade brasileira. Nessa entrada, o governo federal de Getúlio Vargas ensaia uma estratégia que vai se consagrar em momentos posteriores da produção do nosso espaço urbano: a combinação da política habitacional e fundiária com o incentivo à indústria da construção civil e à produção imobiliária.

Feldman (2005) destaca ainda para esse período o início de uma preocupação com o planejamento que ultrapassasse o projeto físico em direção ao planejamento geral, focado nos processos urbanos. Segundo a autora são indicativos disso a criação da Ebap (Escola Brasileira de Administração Pública junto à Fundação Getúlio Vargas) e do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), ambos em 1952, como entidades divulgadoras dos preceitos da administração pública norte-americana naquele período.

A seguir, **no período entre 1964 e 1988**, encontramos-nos no auge da produção do planejamento no Brasil (DÉAK, 1999). Em concomitância com o avanço da urbanização e da industrialização, o planejamento passa a ser produzido de forma intensa e, principalmente, sob a égide da ação autoritária e intervencionista do Estado do regime militar, conformando uma grande quantidade e diversidade de ações cujas consequências para nossas cidades repercutem até hoje.

²⁸ Cresce a importância do planejamento no Brasil, acompanhando a elevação de penetração social que alcançou na Europa e nos Estados Unidos do Pós-guerra (HALL, 2002). Contudo, ao invés de representar aprimoramento das técnicas e das teorias, o que se verificou, para o caso do Brasil, segundo Villaça, (1999) foi o esvaziamento propositivo do planejamento.

Por parte da atuação do Governo Federal, verifica-se uma ação incisiva de fomento e produção do planejamento urbano. São marcantes a criação e as ações ligadas ao Banco Nacional de Habitação (BNH), ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Esse é também o período dos grandes planos federais de desenvolvimento econômico (o I e o II Planos Nacionais de Desenvolvimento) e da centralidade que o urbano vai assumir na política econômica.

Ao mesmo tempo, proporcionalmente à intensificação da ação federal, verifica-se um esvaziamento propositivo do planejamento na esfera municipal. Constituem-se os superplanos e os planos sem mapa verdadeiros elementos de discurso tecnocrático que não apresentam nenhuma proposta de ação concreta sobre os conflitos pelo espaço urbano ou que se oponha às ações implementadas pelo Governo Federal.

Por outro lado, no final do mesmo período, estabelecendo um contraponto ao autoritarismo do regime militar e ao imobilismo municipal, apresentam-se desdobramentos relacionados ao movimento pela reforma urbana, consolidados nas ações populares de reclamação por maior participação no planejamento e nas primeiras experiências municipais de instrumentos de promoção da função social da propriedade.

O fato é que, nesse período, a expansão da industrialização e a centralidade da economia urbana não deixaram ao Governo Federal alternativa, senão a intervenção incisiva sobre o urbano com vistas na expansão da economia geral do país. Contudo, essa intervenção em favor da ampliação da economia, atrelada às mudanças do quadro político, visaram também barrar as pretensões sociais reformistas sobre o uso da terra.

Dessa maneira, o Governo Militar iniciou a constituição de uma série de medidas que produziram o aprofundamento da condição de mercadoria do solo urbano. Dentre elas podemos destacar: a criação do BNH e da política pública de promoção da casa própria, cerca de 4,8 milhões de unidades produzidas durante toda sua atuação, de 1964 a 1986 (MARICATO, 2001); a criação do SERFHAU como órgão que incentivava a produção privada de planos diretores e disponibilizava consultoria para os municípios (FELDMAN, 2005); a criação das regiões metropolitanas; a criação da lei 6766/79, que regulava nacionalmente sobre o parcelamento do solo urbano; e a criação da figura do incorporador imobiliário, função especializada referente à promoção e à garantia dos empreendimentos imobiliários no espaço urbano.

Essas medidas tiveram repercussão nacional e estrutural para as cidades brasileiras, correspondendo, entre suas consequências: à imensa expansão das periferias através de conjuntos habitacionais e de loteamentos irregulares (por não se enquadrarem na lei 6766/79); à expansão das redes de infraestrutura viária, de água e esgoto em várias cidades; à consolidação do mercado imobiliário e de processos de verticalização em diversas cidades; à produção de planos diretores e à estruturação institucional de setores de planejamento em várias prefeituras do país.

No planejamento municipal, os planos diretores tornam-se superplanos pela atuação de escritórios de planejamento terceirizados, contratados pelas municipalidades e financiados pelo SERFHAU. Esses foram

os casos do Plano Urbano Básico da Guanabara, elaborado por Doxiadis (planejador grego), em 1965, e do Plano Urbano Básico de São Paulo, de 1968 (VILLAÇA, 1999), planos saturados de diagnóstico, mas sem conteúdo propositivo factível.

Contudo, aparentemente, as maiores consequências da atuação do SERFHAU foram a consolidação de um mercado de consultoria de planejamento urbano e a constituição de quadros administrativos municipais voltados para o planejamento. Por isso, (e em reação aos planos de diagnósticos que extrapolavam as funções e o ordenamento das cidades), a seguir, os planos diretores são reassumidos pelos órgãos municipais de planejamento, mas sob um formato lacônico e vago de diretrizes muito genéricas. Foram representativos nesse aspecto o Plano de Desenvolvimento Integrado de São Paulo, de 1971, e o Plano Urbano Básico do Rio de Janeiro, de 1977, constituem, em geral, planos sem diagnóstico, ou “planos sem mapa” (VILLAÇA, 1999).

Villaça (1999) observa que ambos os tipos de planos eram aprovados em final de gestão, não deixando possibilidades para sua implementação. São planos fechados em si mesmos, revestidos de pretensão teórica e sem relação com a realidade das cidades (VILLAÇA, 1999). O autor sugere também que esse esvaziamento não ocorre desligado do medo da repressão por parte do Governo Federal, que, nesse período, atuava com poderes de polícia sobre as administrações municipais.

Maricato (2001) considera que a grande consequência dos projetos de habitação do BNH e das obras de infraestrutura de água e esgoto foi a expansão descontrolada das cidades. Segundo a autora, essas ações nunca confrontaram a produção privada do solo urbano (até a incentivaram) e, por isso, ratificaram o processo de expansão das periferias, empurrando a população mais pobre para lugares cada vez mais distantes, favorecendo a especulação imobiliária nas áreas mais centrais providas pela infraestrutura construída pelo Estado.

É característica, também desse período, a expansão territorial da ação do Governo Federal sobre o urbano, incluindo todo o território nacional nas políticas, e a abrangência também de cidades não metropolitanas, como as cidades de porte médio, às quais correspondeu, na década de 1970, a criação da primeira política específica, com o objetivo de promoção da expansão da economia nessas cidades em complementação ao estímulo que já vinha sendo implementado nas metrópoles.

No final do período, já na década de 1980, o crescimento econômico acelerado verificado na década de 1970 – que impulsionava e justificava as ações do Governo Federal – não teve continuidade. Inicia-se um período de grave crise econômica, com aumento da inflação e do desemprego, além do crescimento descontrolado das cidades. Pobreza, problemas urbanos, degradação ambiental e violência urbana marcam o espaço urbano (MARICATO, 2001).

Em virtude dessa crise e da falta de alternativas, na década de 1970, e principalmente na década de 1980, crescem também os movimentos populares que pedem a reformulação das políticas urbanas. Eles reascendem as demandas encampadas no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado

em Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, em julho de 1963. Segundo Villaça, a possibilidade de mudança efetiva anunciada com a votação da nova Constituição Federal estimulou esses movimentos.

“No final dos anos de 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao congresso nacional uma proposta de Emenda Popular a Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. Consolidava-se o movimento nacional pela reforma urbana, que a partir de então aglutinará, e escala nacional, os vários movimentos e propostas populares, em torno dos chamados problemas urbanos.

As populações urbanas marginalizadas, os milhões de clandestinos manifestavam-se, pressionando as forças do atraso e trazendo a luz aquilo que os vários tipos de planos diretores vinham ocultando havia décadas. Não reivindicaram planos diretores, pois estavam conscientes de que eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado. As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamento e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo a cisão de nossas cidades (aquela já denunciada há décadas por Lima Barreto) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada.” (VILLAÇA, 1999. In: DÉAK e SCHIEFFER, 1999. p. 232)

Essas lutas contribuem para a construção do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujos principais objetivos eram “reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2003).

Apesar das pretensões desse movimento terem sido, em grande parte, barradas pelos setores resistentes à transformação no processo de produção da cidade no Brasil, sua ação desdobrou-se na aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que versam, respectivamente, sobre a política urbana e o direito à moradia.

O artigo 183 instituiu a usucapião urbana e abriu a perspectiva de regularização da posse de imensa quantidade de imóveis urbanos e de minimizar a situação de instabilidade da moradia para o grande contingente de pessoas que vivem em áreas ilegais.

Já o artigo 182, por um lado, respondeu aos anseios populares pela participação na produção das cidades com uma medida tecnocrática, propondo a obrigatoriedade do plano diretor em cidades com mais de 20 mil habitantes, mas, por outro lado, trouxe um grande avanço por obrigar o plano diretor a definir o cumprimento da função social da propriedade.

Esse fato vai culminar em uma das ações mais significativas do planejamento no período seguinte: a aprovação da lei que regulamenta o artigo 182, a lei do Estatuto da cidade – mas apenas em 2001.

No período que se sucedeu a aprovação da Constituição de 1988, em termos da orientação da política urbana, destacam-se dois subperíodos: de 1988 até meados do primeiro governo Lula e a partir desse momento até os dias atuais, conformando um segundo subperíodo.

No primeiro subperíodo (1988 até 2003), inverte-se a intensidade de produção de planejamento segundo os níveis de governo em relação ao período anterior. O Governo Federal, tendo que lidar com a crise econômica, desmobiliza suas políticas de planejamento urbano e os municípios, agora detentores da tão buscada autonomia – proporcionada pela nova Constituição de 1988 – e tendo que enfrentar graves problemas urbanos herdados dos períodos anteriores, começam a experimentar vários instrumentos e políticas que visavam garantir a função social da propriedade, mesmo sem a regulamentação do artigo 182.

Outro fator explicativo das tendências do planejamento urbano nacional foi a difusão dos preceitos do Consenso de Washington no cenário internacional durante a década de 1990. É o momento de disseminação do modelo neoliberal de gestão pública, de enxugamento do Estado, redução dos investimentos e redução do intervencionismo e das políticas sociais (MARICATO, 2001), cenário no qual o Brasil se inseriu por iniciativa do Estado em atendimento às orientações de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na prática, na década de 1990, algumas instituições internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) forçaram a reprodução de “uma receita para os países e uma receita para as cidades” se adequarem à globalização e à reestruturação produtiva do mundo (MARICATO, 2001).

As cidades passaram a ter uma importância renovada e ampliada nesse novo contexto e, devido a isso, proliferaram as propostas e a bibliografia sobre os chamados “planos estratégicos”²⁹ que, nesse momento, passaram a corresponder a receitas de desenvolvimento econômico para que as cidades se destacassem no cenário mundial e superassem sua limitação financeira.

Apesar dessas “receitas” apresentarem uma roupagem participativa e democrática, não deixavam de se encaixar nos pressupostos neoliberais do Consenso de Washington (MARICATO, 2001), o que induzia a redução dos investimentos estatais sobre o urbano, ou seja, foram privilegiadas as ações pontuais e de baixo custo.

Por parte da política nacional, a Constituição de 1988 possibilitou maior autonomia de ação às municipalidades brasileiras e, em consequência disso, aumentaram também suas responsabilidades ante a promoção de diversas políticas setoriais, contudo, sem o correspondente aumento de recursos para realização dessas políticas. Essa escassez de recursos, em parte, era devido à crise econômica, mas, principalmente, devia-se à forma como se dividiam os recursos advindos da arrecadação de impostos entre os membros da Federação, direcionando a maior parte dos recursos para o Governo Federal.

Essa combinação, de diminuição dos investimentos estatais com crise econômica, aperto fiscal dos municípios e perspectivas acanhadas do planejamento urbano no período posterior a 1988, resultou na realização apenas de experiências pontuais de promoção do direito à cidade, com alcance limitado, dadas as

²⁹ Souza (2003) alerta que o planejamento estratégico tem raízes completamente diversas das práticas “mercadófilas” e “desregulamentadoras” da década de 1990, essas seriam apenas uma apropriação empresarial dos pressupostos do planejamento estratégico, o que não o invalida, em termos de proposta, outras aplicações.

imensas proporções das periferias precárias e ilegais das nossas cidades e de repercussão reduzida, devido à falta de ações de disseminação das experiências.

Villaça (1999) destaca ações nas prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, (podemos acrescentar também as experiências da Prefeitura do Recife) para tentar introduzir nos planos diretores os princípios de justiça social pregados pelo MNRU: o coeficiente de aproveitamento único e igual a um, a concessão onerosa do potencial construtivo e a criação do fundo municipal de urbanização, as Zonas Especiais de Interesse Social, o IPTU (Imposto Territorial Urbano) progressivo no tempo, o processo participativo de produção de diagnósticos e planos.

Na década de 1990, essas iniciativas enfrentaram muita resistência para sua aprovação nas câmaras municipais e por parte do setor imobiliário, o que inviabilizou, por exemplo, a aprovação do plano diretor da cidade de São Paulo em 1991, pioneiro nesse tipo de política.

É extremamente significativa também a redução quase a zero das políticas de promoção da habitação pelo Estado, notadamente pelo Governo Federal, depois da extinção do BNH em 1986, o que se reverteu em ampliação das favelas e das periferias precárias e irregulares das nossas cidades.

Esse quadro de imobilidade iria permanecer até meados da primeira metade da primeira década do século XXI, quando dois fatos marcaram uma reviravolta e a retomada vigorosa do planejamento por parte do Estado. Primeiro, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que estabelecia novos parâmetros para o planejamento urbano municipal, incorporando alguns dos princípios da reforma urbana, trazendo novo ânimo para o planejamento urbano. E, depois, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, já no Governo Lula, prometendo a constituição e o adensamento das políticas urbanas no país.

Hoje, passados já 11 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e quase nove da criação do Ministério das Cidades, começam a surgir pesquisas e trabalhos que avaliam as suas repercussões para a produção das cidades nesse período.

Em geral, as avaliações reconhecem positivamente a retomada do planejamento urbano, tomando-o como um contraste positivo em relação à nulidade de ações que dominou o período imediatamente posterior a redemocratização do país.

Contudo, o entrelaçamento dado entre a política urbana adotada e a política econômica são muito criticados por reproduzirem uma série de práticas passadas que reforçam, dentre outras coisas, a opção pela valorização do grande capital e das empresas, bem como, por incentivarem o mercado imobiliário e os setores econômicos relacionados à sua reprodução, ou, por não afrontarem a concentração da propriedade de terras urbanas – que só aumenta devido aos processos de financeirização do setor imobiliário – em oposição ao relativamente baixo investimento em habitação para as menores faixas de renda, historicamente caracterizadas pelo baixo acesso formal ao mercado de moradias (MARICATO, 2011).

As grandes ações do Governo Federal sobre as cidades e o urbano têm sido o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida, ambos criados no Governo Lula e reeditados no Governo Dilma Rousseff. São programas que envolvem grandes obras urbanas, produzidas pela iniciativa privada em regime de licitação ou de financiamento público, que provocam grandes mudanças nas cidades, sem, contudo, contarem com uma consideração prévia para o espaço intraurbano. Os critérios de localização dos projetos habitacionais e de infraestrutura não são plenamente definidos, deixando a critério do mercado a escolha dos terrenos e, conseqüentemente, a reprodução do padrão de crescimento periférico que historicamente caracteriza nossas cidades e reforça o processo de valorização do solo, capturados pelo mercado imobiliário.

1.7. Planejamento urbano e cidades médias no Brasil

Essas políticas mais recentes de planejamento urbano no Brasil são direcionadas para atingir mais diretamente a grande maioria das nossas populações urbanas, bem como suas concentrações mais dinâmicas e, por isso, orientam-se pela intervenção preferencial em cidades mais complexas que concentram maior população, buscando, cada vez mais, rebaterem-se em cidades metropolitanas e nas chamadas cidades médias, que juntas correspondem à maior complexidade dos nossos espaços urbanos.

Como discutimos em parágrafos anteriores, essa lógica de interação entre planejamento e espaços urbanos está fortemente relacionada ao aprofundamento de lógicas econômicas em todas as nossas cidades, incluindo aí as cidades médias. Pois, ainda que as metrópoles continuem constituindo os principais espaços urbanos no tocante aos processos de produção e reprodução do urbano e de sua economia, destacamos que essa produção tem se aprofundado, tendendo a envolver cada vez mais e com maior intensidade outros níveis hierárquicos da rede urbana, acelerando e aumentando a complexidade de interações entre eles. Isso ocorre, dentre outras coisas, como desdobramento dos processos de reestruturação econômica posteriores à década de 1970 (WHITACKER, 2003; SPOSITO, 2006; 2007).

No Brasil, a definição mais precisa de cidades médias ainda é objeto de construção teórica, mas podemos entendê-las pela conceituação geográfica que tem se consolidado nos últimos anos, a qual considera tais cidades como centros determinados eminentemente por suas funções na rede urbana articuladas à sua complexidade intraurbana (CORREA, 2007), correspondendo a níveis hierárquicos tradicionalmente estabelecidos entre as metrópoles e as pequenas cidades, mas tendendo, cada vez mais, em decorrência dos processos de reestruturação econômica, a estabelecer interações para além do que permite essa posição hierárquica consolidada. Essa conceituação, cada vez mais madura, se estabelece em contraste com a denominação originada nas esferas ligadas ao planejamento, a qual ainda permanece no senso comum, considerando as cidades de porte médio, conceituação meramente quantitativa, como os núcleos urbanos de complexidade intermediária na hierarquia urbana.

		antes de 1930		1930	1940	1950	1960		1970	1980	1990	2000	2010
		PLANOS DE MELHORAMENTO E EMBELEZAMENTO DAS CIDADES.		URBANISMO E PLANO DIRETOR			PERÍODO DOS SUPERPLANOS		PERÍODO DOS PLANOS SEM MAPA		PERÍODO CONTEMPORÂNEO		
		AÇÕES DE ORDENAMENTO				PLANEJAMENTO ATRAVÉS PLANOS DIRETORES							
MOSSORÓ-RN	PRIMEIRO CÓDIGO DE POSTURAS DA VILA DE MOSSORÓ (1855)	CONJUNTO HABITACIONAL DO IAPC. PRIMEIRO ZONEAMENTO (JOSÉ EIRAS DE MELO EM 1958)	CÓDIGO DE OBRAS DE ARTHUR SABÓIA (1949)	PRIMEIRO PRIMEIRO CÓDIGO DE OBRAS DA CIDADE (1966)	PRIMEIRO PRIMEIRO PLANO DIRETOR EM 1974, SERFHAU/ PLANOS	PRIMEIRO CONJUNTO HABITACIONAL AL BNH/ SERFHAU 1968	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DE MORADIAS DE TAIPA	PRODUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE 2006 EM CONFORMIDADE COM O ESTATUTO DA CIDADE.					
	PRIMEIRA PLANTA DE ARRUAMENTOS EM 1917 E 1926												
SÃO J. DO R. PRETO-SP	ORDENAMENTO DO AFORAMENTO POR UGOLINO UGOLINI EM 1895			SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO (1970)	PLANO PAISAGÍSTICO MUNICIPAL DE 1977	PLANO DIRETOR DE 1986	PLANO DIRETOR DE 1992	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (2005)	PLANO DIRETOR DE 2006 EM CONFORMIDADE COM O ESTATUTO DA CIDADE.				
ENCOMENDADO PELO PAROCO													

fonte: produzido a partir de VILLAÇA, 1999; TEODOZIO 2008 e PINHEIRO, 2007.

** Programa de Cidades Médias.

fonte: produzido a partir de VILLAÇA, 1999

QUADRO 1. 2 PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL EM MOSSORÓ-RN E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP

As cidades médias e as cidades de porte médio têm sido exemplo da ampliação mais recente, tanto das lógicas econômicas, quanto da produção do planejamento urbano estatal, com maior destaque para as primeiras, pois, como já delineado acima e a despeito do crescimento de sua importância contemporânea, as atuais cidades médias estiveram presentes, ainda que de forma secundária, em diversos momentos da consolidação da economia nacional e consequentemente da produção do planejamento urbano no Brasil, com maior destaque a partir do momento de nacionalização dessas políticas, durante o regime militar e a expansão da economia de bases urbanas (Observar o **QUADRO 1 1**, onde apresentamos exemplarmente o acúmulo de políticas de planejamento urbano em duas cidades médias de duas diferentes regiões em conformidade com a periodização do planejamento dada por Villaça, 1999 – essas cidades serão analisadas em maior detalhe no Capítulo 4).

Andrade e Serra (1998) compuseram um importante estudo que visava investigar a relação entre a dinamização das cidades médias brasileiras (na verdade, cidades de porte médio, segundo a metodologia adotada pelos autores)³⁰ nos anos 1990 como decorrência direta das políticas de planejamento produzidas entre as décadas de 1970 e 1980. Em suas análises, esses autores buscaram uma relação de causa e efeito entre as políticas de desconcentração da indústria, o redirecionamento dos fluxos migratórios e a dinamização das cidades médias (de porte médio). Nesse sentido, no âmbito do mesmo estudo, Amorim e Serra (2001) analisaram as relações dessas cidades com o planejamento.

Esses dois últimos autores destacaram que, a despeito da ausência de uma ideia consensual ou definição absoluta de cidade média, e da instabilidade de suas características, as pesquisas sobre elas devem prestar referência aos estudos realizados pelo planejamento regional francês (*aménagement du territoire*) entre as décadas de 1950 e 1970, que se orientam pelas teses do “tamanho urbano ótimo” e da “reversão da polarização metropolitana”³¹.

Sobre a relação entre as políticas de planejamento para essas cidades médias brasileiras e as lógicas econômicas, os mesmos autores concordam que existe um entrelaçamento muito forte, percebido já no início das ações governamentais de apoio e incentivo à expansão da economia nacional em bases urbanas.

“De certa forma, havia um reconhecimento generalizado de que a opção pelo crescimento econômico acelerado impediria uma política efetivamente redistributiva do ponto de vista regional. A noção de que havia uma incompatibilidade entre políticas de desenvolvimento regional e aquelas de manutenção do ritmo acelerado de crescimento econômico pode ser evidenciada pela ideia da desconcentração concentrada largamente utilizada nessa década. Este conhecido termo, antes de expressar uma crítica a posteriori, cujo objetivo seria mostrar os limites da política de desconcentração industrial, pertencia à própria nomenclatura dos planejadores.

A intenção era mesmo esta: desconcentrar dentro de um certo limite espacial, para não colocar em xeque os níveis de produtividade alcançados nos grandes centros urbanos do país. A posição governamental, ante a dicotômica tarefa de promover crescimento

³⁰ Contudo deve ficar claro que a definição de cidades médias para esses autores é meramente quantitativa, caindo de fato na análise de **cidades de porte médio** e não cidades médias como defendemos nessa dissertação.

³¹ Fundamentação de base quantitativa como já havíamos destacado

econômico acelerado com maior distribuição regional da riqueza, reconhecia a existência desse conflito (eficiência versus equidade regional) e adotava postura em favor das elevadas taxas de crescimento. A manutenção do crescimento econômico acelerado define a tônica do documento oficial de apresentação do I PND [Brasil (1971)]. Nesse documento, no qual as cidades médias não aparecem explicitamente como objeto de intervenção, a estratégia de desenvolvimento regional estava calcada na política de integração nacional. O I PND explicitava que a política de integração seria realizada sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul, utilizando-se os incentivos fiscais já existentes no nível federal, enfatizando que não deveria haver desvio maciço do fator capital, do Centro-Sul para essas regiões. Portanto, o desenvolvimento das regiões pobres seria baseado não na transferência de capital para lá, mas na exploração de seus recursos abundantes: terra e mão-de-obra barata.” (AMORIM e SERRA, 2001. In: ANDRADE E SERRA, 2001. p. 14)

Por essas considerações conseguimos perceber que, já há algumas décadas, as cidades médias se consolidaram junto ao planejamento sob a condição de espaços preferenciais para expansão territorial da economia no momento de aprofundamento dessa economia com bases essencialmente urbanas.

Por outro lado, a partir de alguns autores que estudam as cidades médias, também consideramos significativa a trajetória brasileira de produção teórica do planejamento urbano em torno da cidade média, em comparação com o percurso construído na Europa. Senão, vejamos:

No contexto europeu, cidades intermediárias passaram a ser explicitamente valorizadas a partir da década de 1950, na França, no âmbito das políticas de desconcentração urbana de Paris, na política de criação das chamadas metrópoles de equilíbrio, entendidas como concentrações urbanas que deveriam receber incentivos econômicos e estatais para poderem funcionar como alternativas ao fluxo migratório direcionado para a capital francesa³².

Essa experiência é assumida claramente como inspiração para o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio, implementado pelo Governo Federal como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de 1974, notadamente uma proposição embasada em um entendimento espacial do urbano, visto que pregava a desconcentração (urbana e industrial). Contudo, essa política urbana se deu em contradição à política econômica a qual estava subordinada, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), preocupada, por sua vez, em garantir a concentração em claro favorecimento às empresas estabelecidas no Centro-Sul do país. Melhor dizendo, a adoção de intervenções nas cidades de porte médio, é uma ideia parcialmente original, que articula o planejamento europeu com as prerrogativas desenvolvimentistas nacionais da década de 1970, importando o modelo das metrópoles de equilíbrio originadas no planejamento urbano francês, mas não deixando de reforçar as metrópoles que se encontravam em franco crescimento, como declara uma das elaboradoras da PNDU, a geógrafa Maria Adélia de Souza:

“Vivenciávamos cotidianamente as pressões políticas que se organizavam em função dos encaminhamentos e interpretações que construíamos sobre a urbanização brasileira e as discussões por vezes acaloradas entre os profissionais envolvidos nas tarefas denominadas ‘técnicas’ face a suas distintas interpretações sobre o urbano

³² As referências já citadas às teses quantitativas produzidas no contexto da geografia francesa.

brasileiro. Ficavam desde logo evidentes duas concepções: uma globalista e outra setorialista. Uma procurando lidar com o espaço brasileiro como uma totalidade manifesta no território e outra com uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória de habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças. Visão que propiciava de imediato uma ação sobre a política urbana dos distintos grupos de interesse em cada um destes aspectos, Mas esta foi a visão vencedora, como se verá posteriormente. A visão globalista, portanto geográfica, foi derrotada” (SOUZA, 1999. In.: DÉAK e SCHIEFFER, 1999. p. 114)

“Claro está que o desdobramento da política passou também a ser uma luta permanente entre essas duas visões. Aquela mais estratégica, que eu defendia, propunha por exemplo, o Programa de Cidade Médias como grande instrumento de descentralização dos investimentos e do emprego pelo país afora. O seu desenvolvimento e a sua manipulação política abortaram, no entanto essa minha concepção original. Divirto-me, ainda hoje, em verificar que esse desvirtuamento gerou tantos pseudo-autores daquele programa, e essa inspiração que tive na política urbana francesa acabou virando assunto de ‘renomada’ investigação acadêmica.

...

*Quanto à compreensão e ao significado da política urbana, inspirávamo-nos claramente na Europa, especialmente na França e na Inglaterra. Sob a influência francesa, imaginávamos a combinação entre planejamento territorial (*aménagement du territoire*) e os planos diretores (*Plans d'urbanisme*). Nos primeiros, tratava-se de lidar com a espacialização das políticas governamentais, as regionalizações, o planejaemnto regional e as políticas de descentralização (urbana e industrial). Já com os planos diretores, procurava-se dar continuidade e ampliar a preocupação com os processos de gestão da cidade, elaborando planos, implantando sistemas de planejamento, de cadastro, revendo os sistemas tributários..” (SOUZA, 1999. In.: DÉAK e SCHIEFFER, 1999. p. 118-120).*

A despeito da confusão conceitual expressa pela citação, onde a autora chama de cidades médias as cidades que compuseram o Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio e efetivamente foram escolhidas por critérios de concentração de população e de recursos³³, podemos perceber nessa fala a constante disputa de visões teóricas e de interesses políticos que se produzem subjacentes à produção do planejamento urbano. Por outro lado, a citação ratifica a concepção de Hall (2002) de que o planejamento se constitui segundo ideias socialmente produzidas que transitam no espaço social e são assimiladas sob versões contextualizadas de acordo com interesses dos agentes envolvidos em sua reprodução.

Em outra vertente das análises de cidades médias e corroborando com nossa análise, Costa (2001), em estudo sobre as cidades médias portuguesas, reconhece que sua emergência como foco de ações de planejamento urbano na Europa do século XX, em parte, deve-se às visões idealizadoras e utópicas da cidade, inerentes ao urbanismo e ao planejamento urbano. Segundo essa autora, tais visões têm origens muito antigas no pensamento ocidental, desde Platão ao pensamento iluminista do século XVIII, e se constituem formulando prerrogativas de equilíbrio para o desenvolvimento urbano³⁴.

Todavia, no caso brasileiro, sua apropriação específica (como declara Maria Adélia de Souza) reforça a constituição de uma modernização referenciada em realidades periféricas. Reprodução transgressora dos

³³ Como concebido no âmbito do planejamento urbano francês, que, de fato, detém a originalidade da concepção das metrópoles de equilíbrio.

³⁴ Essas prerrogativas estão em comum acordo com as análises de Piccinato (1994) para a Urbanística Alemã do século XIX.

modelos europeus para responder às realidades não centrais da sociedade capitalista ocidental. É a nossa modernidade, impulsionada, em grande parte, pelas lógicas capitalistas, que põem em interação direta os pressupostos de racionalidade do planejamento com uma sociedade produzida e reproduzida segundo um arranjo socioeconômico extremamente desigual.

Assumimos essa ideia em acordo com a metodologia comum dos estudos produzidos por pesquisadores de cidades médias (ELIAS, RIBEIRO e SPOSITO, 2007), cuja lógica permite estabelecer relações entre a reestruturação econômica, a reestruturação da cidade e das regiões e propõe perceber isso, reconhecendo o aprofundamento de variáveis econômicas em concomitância com o aprofundamento de desigualdades socioeconômicas.

Nesse sentido, entendemos que as cidades médias, muito mais que as cidades de porte médio, estão marcadas por reproduzirem, ao mesmo tempo, o planejamento urbano brasileiro (moderno e periférico) e as desigualdades próprias de nossas cidades, duplamente em consonância com o aprofundamento das lógicas capitalistas. Melhor dizendo, as cidades médias brasileiras são espaços específicos da reprodução da relação geral entre planejamento urbano periférico e cidade desigual, destacada por Maricato (1996 e 2008).

Assim, a atratividade das cidades médias para o planejamento urbano ocorreu em outros momentos (e continua ocorrendo) em virtude da centralidade dessas cidades médias e devido aos papéis estratégicos que elas assumem na articulação da rede urbana, principalmente associados às lógicas de reprodução que sempre as caracterizaram (consumo de produtos e de serviços de educação, saúde, lazer etc.) e que vêm se ampliando com as novas lógicas econômicas que se especializam fundamentadas na ampliação do consumo.

A relativa baixa mobilidade que caracteriza grande parcela da nossa sociedade, notadamente aquela com menor renda (SANTOS, 1994), torna as cidades médias a possibilidade mais viável de realização do consumo para um considerável contingente de pessoas que vivem longe das metrópoles, em todas as regiões, mas principalmente em algumas, o que também os torna portadores das diferenças regionais que caracterizam o nosso urbano.

Cidades médias e cidades de porte médio sofrem as consequências da expansão das lógicas econômicas vigentes, pois o contingente populacional que abrigam torna-as interessantes do ponto de vista da expansão dos mercados consumidores. Contudo, como veremos a seguir, as cidades médias diferenciam-se das cidades de porte médio, pois mantêm elementos de papeis e lógicas econômicas anteriores, acumulando infraestrutura e técnicas que as tornam muito mais atrativas para a localização de novas empresas ou de filiais, não apenas dedicadas à distribuição e ao consumo, mas à produção também.

Por outro lado, percebemos também nessas cidades médias, muito mais que nas cidades de porte médio, a reprodução das contradições características da cidade brasileira. Essas contradições típicas dos espaços periféricos são entendidas como o desequilíbrio entre mão de obra e produção (SANTOS, 1994), ou a

expansão/manutenção da precariedade e informalidade da moradia, resultante da superexploração da mão de obra que compromete as condições de reprodução social (condições de moradia) em favor da expansão dos investimentos na produção (MARICATO, 2008).

Esse último aspecto pode ser indicado parcialmente a partir do **Quadro 1.3.**³⁵, construído a partir da pesquisa “Assentamentos Precários do Brasil urbano”, em que são destacados os números da precariedade da moradia em municípios não metropolitanos com mais de 150.000 habitantes e os domicílios precários em regiões metropolitanas. Ainda que a delimitação das cidades médias junto à metodologia da citada pesquisa não esteja estabelecida, visto que ela se refere de fato às cidades de porte médio, ela nos permite uma aproximação mais fácil junto às cidades médias, por se basear em um critério mais operacional do ponto de vista metodológico.

QUADRO 1. 3 BRASIL: DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E EM SETORES SUBNORMAIS EM REGIÕES METROPOLITANAS E EM CIDADES NÃO METROPOLITANAS COM MAIS DE 150 MIL HABITANTES

DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E SUBNORMAIS						
	domicílios subnormais	domicílios precários	domicílios precários e subnormais (%)	domicílios comuns	domicílios sem informação	total de domicílios
NORTE	172.677	154.050	29.08	796.242	739	1.123.708
RM ¹	130.951	73.551	49.98	203.953	732	409.187
> 150mil hab*	41.726	80.499	17.11	592.289	7	714.521
NORDESTE	303468	440361	17.07	3612466	2375	4358670
RM ²	235828	333581	20.46	2212800	1315	2783524
> 150mil hab*	67640	106780	11.07	1399666	1060	1575146
SUDESTE e CENTRO-OESTE	2053669	1507420	23.38	13385808	9620	15228358
RM ³	968328	690632	14.48	9786366	7694	11453020
> 150mil hab*	1085341	816788	50.38	3599442	1926	3775338
SUL	106.350	155.250	7.16	3.389.618	2.421	3.653.639
RM ⁴	96.301	97.101	10.78	1.600.757	645	1.794.804
> 150mil hab*	10.049	58.149	3.67	1.788.861	1.776	1.858.835
RM ^{1,2,3,4}	1.431.408	1.194.865	15.97			16.440.535
> 150mil hab*	1.204.756	1.062.216	28.61			7.923.840

1: Região metropolitana de Belém-PA

2: Regiões Metropolitanas de Maceió, Salvador, Fortaleza, São Luís e Recife

3: Regiões Metropolitanas de Goiânia, Distrito Federal, Belo Horizonte e Colar Metropolitano, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista

4: Regiões metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre

* setores em municípios não pertencentes às regiões metropolitanas consideradas com mais de 150 mil habitantes

Fonte: produzido a partir de MINISTÉRIO DAS CIDADES/ CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2007. Assentamentos precários no Brasil Urbano.

³⁵ O estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, sob a coordenação de Eduardo Marques, em parceria com o Cebrap e o Ministério das Cidades, apresenta a quantidade e a localização dos setores censitários com características sociais semelhantes aos setores subnormais identificados pelos dados do censo IBGE de 2000. Tais setores foram denominados de setores precários. O levantamento do estudo partiu do universo de 561 municípios, incluindo todos os municípios em regiões metropolitanas e os municípios com mais de 150 mil habitantes (Censo IBGE 2000), os quais reúnem em seus espaços 98% dos setores censitários subnormais urbanos de todo o Brasil.

O quadro indica números muito relevantes de precariedade das moradias nas cidades não metropolitanas em contraste com as cidades metropolitanas: 2.626.273 de domicílios em setores censitários subnormais e precários em regiões metropolitanas (15,97% do total de domicílios metropolitanos). Contudo, foram contabilizados 2.266.972 de domicílios em setores precários e subnormais nas cidades não metropolitanas com mais de 150 mil habitantes (28,61% dos domicílios nessas cidades não metropolitanas).

Além disso, para todas as regiões do Brasil, a partir da tabela acima, percebe-se a relevância da precariedade em cidades médias e outras cidades não metropolitanas, com destaque para precariedade em cidades médias das regiões Sudeste/Centro-Oeste e Nordeste.

Uma análise um pouco mais precisa sobre as condições de moradia pode ser feita a partir da análise do chamado “Déficit habitacional urbano” através dos dados resultantes da pesquisa da Fundação João Pinheiro, denominada “Déficit Habitacional no Brasil. Municípios selecionados e microrregiões geográficas”³⁶ realizada em 2003 a partir dos dados do Censo IBGE2000. Essa pesquisa mede essencialmente a precariedade sob duas análises: o chamado déficit habitacional urbano por incremento e o déficit por inadequação das condições de moradia. O primeiro contabiliza os “não-domicílios”, ou seja, as famílias que dividem domicílios com outras, moram em estruturas físicas que não poderiam ser domicílios (domicílios improvisados em estruturas não residenciais, ou construídos com materiais inapropriados, ou cômodos sem banheiro ou cozinha), ou gastam mais de um terço de sua renda familiar com o aluguel.

O segundo mede as condições inadequadas dos domicílios: inadequação de infraestrutura urbana (água, esgoto), o adensamento excessivo nos cômodos das casas (mais de duas pessoas dormindo em um cômodo), a inadequação da propriedade fundiária dos imóveis e a inexistência de banheiro na residência.

Os dois conjuntos de características tentam captar as condições mais inadequadas de moradia do nosso país através dos dados amplos do censo e apontam para o ano de 2000 que mais de 15 milhões de domicílios urbanos (41% dos nossos domicílios urbanos) possuíam algum tipo de inadequação ou a combinação de mais de uma delas (de infraestrutura, fundiária ou de adensamento). Além disso, seriam necessários mais de 4 milhões de domicílios para dar abrigo às famílias que “não-moram”. Contudo, essas precariedades não se distribuem de forma homogênea no espaço, elas ratificam as desigualdades espaciais que conformam o nosso urbano, como podemos ver através do **Quadro 1.4**.

³⁶ A respeito das críticas à utilização do termo déficit habitacional, da pesquisa referenciada (de que ele ratifica uma visão mercadológica sobre a moradia), nós consideramos muito mais relevante as suas contribuições que a sua nomenclatura. Pois, a referida pesquisa fornece informações extremamente significativas sobre as condições de moradia no Brasil, contribuindo como uma possibilidade de análise que articula a percepção das precariedades em uma escala nacional articulada com a percepção local do problema.

QUADRO 1.4 Brasil segundo municípios selecionados. Déficit habitacional e inadequação dos domicílios. 2000

DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS								
REGIÕES	GRUPOS DE CIDADES	DOMICÍLIOS TOTAIS	DOMICÍLIOS URB	%	INADEQUAÇÃO URBANA	%	DEFICIT URBANO	%
NORTE	RM+Capitais*	1034941	998920	96.52	615589	61.63	214394	21.46
	>100 mil**	266119	203929	76.63	156593	76.79	48306	23.69
	outras	1507718	838620	55.62	761493	90.80	210635	25.12
	TOTAL	2808778	2041469	72.68	1533675	75.13	473335	23.19
NORDESTE	RM+Capitais*	3940973	3794646	96.29	1926041	50.76	620858	16.36
	>100 mil**	1225553	1066039	86.98	576056	54.04	196807	18.46
	outras	6231556	3300246	52.96	2529336	76.64	657858	19.93
	TOTAL	11398082	8160931	71.60	5031433	61.65	1475523	18.08
SUDESTE	RM+Capitais*	11027883	10754232	97.52	3049656	28.36	807313	7.51
	>100 mil**	3669679	3488354	95.06	664354	19.04	271590	7.79
	outras	5517866	4247890	76.98	1120607	26.38	402186	9.47
	TOTAL	20215428	18490476	91.47	4834617	26.15	1481089	8.01
SUL	RM+Capitais*	2658354	2515088	94.61	671505	26.70	168812	6.71
	>100 mil**	1574793	1490946	94.68	486949	32.66	100935	6.77
	outras	2968038	1921707	64.75	1114401	57.99	133178	6.93
	TOTAL	7201185	5927741	82.32	2272855	38.34	402925	6.80
CENTRO-OESTE	RM+Capitais*	1528117	1470398	96.22	683994	46.52	184042	12.52
	>100 mil**	263233	246313	93.57	159812	64.88	22851	9.28
	outras	1361927	1032652	75.82	853860	82.69	100323	9.72
	TOTAL	3153277	2749363	87.19	1697666	61.75	307216	11.17
BRASIL	RM+CAPITAIS*	20190268	19533284	96.75	6946785	35.56	1995419	10.22
	>100 MIL***	6999377	6495581	92.80	2043764	31.46	640489	9.86
	OUTRAS	17587105	11341115	64.49	6379697	56.25	1504180	13.26
	TOTAL	44776750	37369980	83.46	15370246	41.13	4140088	11.08

FONTE: organizado a partir de Déficit Habitacional no Brasil, Fundação João Pinheiro, 2003

Através do **Quadro 1.4**, percebemos as diferenças regionais da precariedade das condições de moradia urbana, bem como as diferenças de sua espacialização nas principais cidades, e nas cidades não metropolitanas que não são capitais de estado³⁷.

A partir do mesmo quadro, percebemos ainda que as cidades com mais de cem mil habitantes que não se enquadram entre os principais centros urbanos do Brasil (metrópoles e capitais) não apresentam, em números absolutos, as maiores carências habitacionais, as quais estão muito mais presentes nas metrópoles. Porém, em números relativos aos seus próprios contingentes urbanos, aquelas cidades apresentam maior significância das carências habitacionais que as metrópoles e capitais.

As cidades não metropolitanas com mais de cem mil habitantes também comportam inadequação das moradias e déficit habitacional relativamente menos significativos que nas cidades com menos de cem mil habitantes, as quais se constituem menos urbanas e apresentam os maiores números relativos de déficit e inadequação.

³⁷ A divisão elaborada tenta estabelecer uma comparação entre as prováveis cidades médias (entendidas aqui entre as maiores cidades não metropolitanas que não são capitais) e os centros urbanos mais importantes (aqueles que configuravam Regiões Metropolitanas em 2000 ou as constituíam capitais não metropolitanas). Além disso, o quadro apresenta os números do déficit e da inadequação das moradias em cidades com menos de cem mil habitantes.

Como tratamos de expor ao longo deste capítulo o planejamento urbano, sua lógica de produção se constitui em torno de construções teóricas que se articulam diretamente com as percepções sobre a cidade e se rebatem sobre sua produção. Além disso, o planejamento urbano se articula com as lógicas econômicas e com processos sociais e políticos para difundir-se nos espaços urbanos.

Nas cidades médias brasileiras, essa articulação tem sido ampliada, à medida que tais cidades são, cada vez mais, solicitadas a participarem da produção econômica de bases urbanas. Por outro lado, a combinação entre alto índice de crescimento das populações urbanas com condições diferenciadas no acesso à moradia qualifica as cidades médias como espaços significativos para análise de especificidades quanto à reprodução das desigualdades no Brasil, fator que vários autores aqui apresentados reconhecem como estruturais para a constituição do planejamento urbano brasileiro.

Esses dois aspectos deverão ser explorados nos capítulos que seguem com o objetivo de qualificar o planejamento urbano nas cidades médias brasileiras. Entretanto, antes disso, devido à conceituação ainda em consolidação das cidades médias, devemos fazer uma aproximação em relação a estes centros urbanos, tentando reconhecê-las qualitativamente dentro do grupo das cidades de porte médio.

Através do delineamento dos procedimentos metodológicos, o presente capítulo se propõe como intermediação entre as considerações teóricas do primeiro capítulo a respeito do planejamento urbano e das cidades médias, e os resultados propriamente ditos da pesquisa de mestrado apresentados nos capítulos subsequentes. Aqui, reconhecemos as possibilidades de análise exploradas ao longo da pesquisa como desdobramento das discussões iniciais sobre a relação entre modernização, aprofundamento das dinâmicas econômicas e planejamento urbano nas cidades médias.

A discussão sobre **modernização, ampliação das dinâmicas econômicas e planejamento urbano** delimitou claramente as **variáveis**, ou os conjuntos de indicadores a serem trabalhados, quer sejam aqueles relacionados à produção e à sucessão de instrumentos do planejamento urbano, à dinâmica demográfica municipal nas áreas urbanas e rurais, à produção de riquezas pelos municípios e à quantidade de trabalhadores formais. O objetivo de analisar as **cidades médias** orientou a escolha dos **recortes de análise**, na medida em que sua delimitação demandou a produção de quadros comparativos com as cidades que compõem os espaços urbanos do Brasil, ou seja, nesse outro recorte, analisamos o planejamento produzido pelos municípios em contraste com o primeiro, que analisa o planejamento produzido pelo Governo Federal.

Na articulação desses elementos, optamos pela construção de hipóteses, ou grandes questões, a serem averiguadas ao longo dessa pesquisa. Essas hipóteses têm também uma hierarquia própria e apresentam-se como os principais elementos de estruturação dos procedimentos metodológicos adotados. Elas estabelecem juízos ou interpretações sobre as cidades de porte médio em geral, sobre o planejamento municipal das cidades de Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP) e sobre o planejamento como um todo, apresentando-se como resultado do amadurecimento proporcionado pelas leituras e pesquisas sobre esses temas e recortes.

Através da organização apresentada neste capítulo, buscamos apresentar a matriz metodológica que articula as principais hipóteses trabalhadas nesta pesquisa, reconhecer o conjunto das variáveis utilizadas, apresentar as orientações gerais das relações a serem estabelecidas entre essas variáveis e a organização geral das ideias que defendemos em nossa interpretação dos processos analisados.

2.1 Considerações gerais: hipóteses sobre o planejamento urbano em cidades de porte médio e cidades médias brasileiras e estruturação da metodologia da pesquisa

Consideramos o processo de produção do planejamento urbano como parte integrante da modernidade e, em decorrência disso, entendemos que ele se desenvolve segundo várias modernizações, como já escrito no Capítulo 1.

Dessa maneira, as **tipologias do planejamento** urbano, expressas nas contribuições e análises que empreendemos no item “**1.2 As metamorfoses do planejamento**”, incluindo as mudanças de orientações do planejamento no tempo e no espaço, contribuem para perceber as transformações e adaptações do planejamento urbano conectadas às modernizações da cidade e do urbano.

A partir do planejamento urbano e da cidade, propusemos uma leitura geral desses processos de modernização no **Quadro 2.1**, que serve de síntese para as discussões a respeito das periodizações do planejamento urbano desenvolvidas no **Capítulo 1**. Nesse quadro, relacionamos uma periodização mais geral do planejamento urbano nos Estados Unidos e na Europa, com a institucionalização do planejamento no Brasil, reconhecendo como marcos de modernização os momentos de intensificação da produção de instrumentos de planejamento, bem como suas mudanças de orientação em consonância com momentos históricos da produção do espaço urbano no Brasil.

Observando esse quadro, fica claro que, em nossa pesquisa, a despeito da atuação de várias associações de classe para e a favor da adoção do planejamento urbano, consideramos primordialmente sua produção por parte do Estado, ou a necessidade de sua validação através dele.

A partir do mesmo quadro, também nos é possível reconhecer o déficit de tempo na adoção de instrumentos de planejamento urbano no Brasil em relação à Europa e aos Estados Unidos, em contraste com a grande aceleração do crescimento da população urbana brasileira, fatores que apontam para uma condição periférica do desenvolvimento do planejamento no Brasil, reconhecendo, também, os momentos mais significativos na produção desse planejamento urbano em nosso país, notadamente nas décadas de 1960 e 1970, com a grande produção de planejamento centralizada pelo Governo Federal sob o controle dos militares (alcançada com o grande ímpeto de promoção da institucionalização do planejamento urbano pelo nível federal de governo sobre o país como um todo).

Antes desse período, percebemos apenas a institucionalização pontual dos primeiros instrumentos de planejamento em algumas cidades brasileiras, desde finais do século XIX até a década de 1940 e, depois daquele período da ditadura militar, apenas nas últimas décadas percebemos uma nova concentração de planejamento urbano digna de se delimitar.

A despeito da ausência de levantamentos específicos que mostrem o desenvolvimento do planejamento urbano em cidades não metropolitanas antes da década de 1970, a partir dos levantamentos realizados em duas dessas cidades, bem diferenciadas quanto ao contexto regional e aos processos de urbanização – Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP) –, constatamos a implementação relativamente precoce de **Códigos de Obras e Posturas** e de **desenhos de retificação de arruamentos** (ver **Quadro 1.2**, no Capítulo 1), o que aponta, nesses dois casos exemplarmente, uma relativamente precoce consonância com a produção do planejamento urbano para essas duas cidades.

Essas cidades analisadas são consideradas, desde muito tempo, centros urbanos de importância regional, assim como a grande maioria das cidades estudadas pela Rede de Pesquisadores de Cidades Médias, e esse aspecto, provavelmente, favoreceu muito cedo ao seu contato com o planejamento urbano. Além disso, entendemos que o dinamismo que sua posição na rede urbana lhes confere sensibilizou seus agentes sociais a reproduzirem medidas de ordenamento dos seus espaços intraurbanos.

PLANEJAMENTO URBANO - PERIODIZAÇÃO			
Estados Unidos e Europa	Brazil	Cidades médias brasileiras	
1850			
1900			
1917	LEI DE TERRAS	Primeiras propostas de zoneamento e de códigos de obras e posturas Projeto e inauguração de Belo Horizonte	
1930	Reconstrução da Europa	Reforma do Rio de Janeiro pelo Prefeito Francisco Pereira Passos Atuação da companhia City em São Paulo	Alguns códigos de obras e posturas de vilas
1940	DESDOBRAMENTOS DA CRISE DE 1929	Primeiras favelas no Rio de Janeiro	
1945	O "New Deal" americano retomada econômica sem planejamento regional	PRIMEIRO GOVERNO VARGAS	
1950	FINAL DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	Início da verticalização e periferização da moradia em São Paulo. Instituição das primeiras lei do inquilinato	Alguns códigos de obras de cidades
1960			
1970	GOVERNO MILITAR	Criação do IBAM e da Ebap/ FGV	
1980	CRISE CAPITALISTA DO PETRÓLEO (CAPITALISMO INSDUTRIAL)	Criação do SFH, BNH, SERFHAU. lei de criação do incorporador imobiliário	
1990	Políticas estatais inglesas de desmobilização do setor de planejamento. incentivo ao terciário e ao setor imobiliário (HALL, 2002)	I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento Esvaziamento propositivo dos planos diretores municipais Institucionalização das Regiões Metropolitanas Criação da lei federal 6766/79 sobre o parcelamento do solo urbano Movimento pela reforma urbana	Planos diretores orientados pelo SERFHAU Conjuntos habitacionais do BNH
2000	Advocacy planning nos Estados Unidos	CRISE econômica	
2010		REDEMOCRATIZAÇÃO Adoção das medidas do onsenso de Washington (neoliberalismo)	Planos diretores participativos Planos Locais ou municipais de Habitação de Interesse Social

ORGANIZAÇÃO: HENRIQUE ALVES DA SILVA (DIVERSAS FONTES)

QUADRO 2. 1 PERIODIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

Por isso, entendendo que, em geral, as cidades médias correspondem a centros de importância regional, reconhecemos a forte possibilidade de que todas elas apresentem essa relativa precocidade na implementação do planejamento urbano, principalmente se comparadas a outras cidades de pequeno contingente populacional, ou posição menos destacada na hierarquia urbana.

A partir da década de 1970, com a criação das primeiras políticas nacionais específicas para o estímulo e para a orientação do planejamento urbano em cidades não metropolitanas (Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio), podemos reconhecer um marco divisório do planejamento urbano nessas cidades, devido a novos direcionamentos do seu processo de modernização, notadamente, uma imbricação entre sua modernização e a busca de novos papéis econômicos, mais sintonizados à economia urbana nacional.

Nosso entendimento mais geral para o período (e para o planejamento urbano como um todo) é de que nele **tornam-se notórias as implicações da economia sobre a ampliação e o adensamento da produção do planejamento urbano**. Para que não consideremos apenas o discurso dominante de que o planejamento estimula os avanços econômicos, devemos reconhecer que a recíproca também é verdadeira, por isso, buscamos compreender como a economia impulsiona a produção do planejamento urbano.

Entendemos que as imbricações entre economia e planejamento urbano nesse período buscaram a materialização específica de uma cidade com papéis relacionados à concentração da produção, incentivando a implantação da indústria em seus diversos ramos e a concentração de mão de obra (fluxos migratórios dos espaços rurais) para sua efetivação.

Assim, buscaremos perceber adiante, nas cidades analisadas, o planejamento urbano, principalmente a partir dos programas de estímulo ao aumento da presença da indústria, com consequente ampliação da infraestrutura, da produção habitacional e da consolidação de um mercado imobiliário, junto a um esvaziamento propositivo dos instrumentos de planejamento.

Essa prerrogativa de orientação econômica do urbano se rebate em todas as cidades brasileiras e para as cidades médias deve representar *a posteriori* a reprodução do padrão geral de desigualdade característico daquelas cidades. Ou seja, deverá ser percebido um intrincado processo de consolidação dos agentes privados e a consolidação e ampliação da produção, apoiada pela superexploração da mão de obra, em consonância com o aumento da precariedade das condições de reprodução dos trabalhadores e da população mais pobre, principalmente no tocante às condições de moradia, fator que nos interessa devido à centralidade que tem para o desenvolvimento do planejamento urbano.

Esse processo marcou profundamente as orientações da produção da cidade pelo planejamento urbano até o início do século XXI, quando se consolidaram novas orientações do planejamento urbano (gestadas desde a década de 1980), buscando adequar o planejamento urbano das cidades médias às condições da chamada economia pós-industrial.

Nesse novo momento, mais uma vez, percebemos os processos econômicos se debatendo sobre as mudanças de orientação da produção do planejamento. Contudo, essa nova proposta apresenta aspectos contraditórios, por um lado verifica-se como a ratificação de direitos importantes, reivindicados por décadas, como o direito de participação popular nas instâncias de planejamento e a obrigação do Estado de garantir a moradia (pressupostos de democracia e redução das desigualdades sociais)³⁸; mas, por outro lado, não deixam de incentivar as soluções de mercado e as parcerias com o setor privado sob a condição de cessão de vantagens (soluções mercadófilas para viabilizar a modernização dos espaços construídos). Tal proposta responde a um déficit histórico de direito à cidade para a população mais pobre e, ao mesmo tempo, submete explicitamente as cidades aos interesses das empresas.

No Brasil, vários direitos sociais se consagraram com um atraso muito grande em relação a outros países e apenas depois de muitas reivindicações de movimentos sociais, pois, mesmo nos governos mais populistas, os benefícios concedidos foram sempre superficiais e nunca se verificaram como a efetivação de um pleno estado de bem estar social, como em outros países. A moradia e a infraestrutura de esgoto, por exemplo, nunca se efetivaram para as majoritárias populações pobres das cidades. E, mesmo que tenha havido melhorias nos governos populistas, essas melhorias só atingiram pequenas parcelas da população, os que tinham renda média e podiam pagar pelos serviços.

O fato desses direitos se verificarem amparados pela lei apenas agora, em pleno momento de ampliação (tendência de generalização) das instâncias de mercado em vários âmbitos da sociedade, induzem-nos ao questionamento sobre o real alcance dessas conquistas: será que realmente essas leis se refletirão em benefícios reais para a população e repercutirão positivamente na produção de uma cidade mais democrática e menos desigual?

Por isso, para esse período mais precedente, consideramos perceber, junto às mudanças de papéis econômicos, as **mudanças dos instrumentos de planejamento urbano** e as permanências/modificações no **padrão de desigualdade** dos espaços intraurbanos dessas cidades, materializado através da **produção habitacional** privada, estatal e autoconstruída, bem como a **articulação e efetividade dos instrumentos de planejamento urbano** municipais.

Analisar esse período trata, além de perceber a conjugação de mudanças e permanências, da proposição de novas questões para a discussão do futuro dessas cidades.

Para além dessas interpretações gerais dos períodos analisados (debatidas no Capítulo 1 e ilustrados nos **quadros 2.1 e 2.2**), nos quais podem transparecer tendências gerais de unificação e homogeneização do planejamento urbano, mantém-se firmemente nossa discussão principal sobre **as diferenças regionais assimiladas pelo processo de produção do planejamento urbano municipal**. Esse pressuposto está

³⁸ No Brasil, essas lutas se consolidaram no final do período dos governos militares, que reprimiam tais reivindicações. Mas elas são anteriores, de meados da década de 1960, correspondem a diversos movimentos reunidos sob a denominação de movimento pela reforma urbana.

presente, desde o início da pesquisa, na escolha inicial das duas cidades que compõem o recorte de análise do planejamento urbano produzido por municipalidades – Mosoró (RN) e São José do Rio Preto (SP) – e ratificou-se no desdobramento em análises mais amplas, produzidas durante a pesquisa, a respeito das características regionais de um conjunto de municípios de porte médio, dentre os quais identificamos várias unidades político-administrativas que comportam cidades médias.

Nesse sentido, a definição desse recorte mais amplo (o conjunto nacional de município de porte médio³⁹) se articula com o recorte de análise do planejamento produzido em domínios municipais, para buscar expor diferenças regionais, como parte das heterogeneidades que caracterizam a produção do planejamento urbano.

Dessa maneira, para atingir o objetivo de perceber tais diferenças regionais, encaminhamos análises regionais no conjunto de municípios brasileiros que correspondem a cidades de porte médio, dos quais muitos comportam cidades de níveis de centralidade mais destacados, associados à complexidade funcional e papéis de intermediação e análises regionais, a partir do espaço intraurbano de duas cidades médias de diferentes regiões nacionais.

Assim, o recorte estabelecido foi essencialmente definido a partir dessa hipótese, entendendo que um par de cidades muito diferentes pudesse pelo menos apontar as diferenças intraurbanas como reflexo das diferenças regionais percebidas na escala nacional nas análises dos municípios de porte médio.

Esquemáticamente, essas hipóteses sobre o planejamento urbano em cidades médias são representadas pelo **Quadro 2.2** adiante.

Resumidamente, nossa **hipótese principal** é o entendimento de que **o planejamento urbano não é hermético, mas se diferencia conforme é produzido em diferentes tempos e espaços**. Essa hipótese principal se apoia em hipóteses específicas:

- A produção do planejamento urbano em municípios de porte médio (dentre os quais muitos correspondem a cidades médias), antes da década de 1970, apresentava fragmentações de orientação que refletiam pouca integração entre as cidades e a baixa propensão de integração da economia muito regionalizada. Assim, cada cidade do par analisado assumiu trajetórias diferentes de planejamento municipal, em consonância com o dinamismo diferenciado de seus contextos.

³⁹ A análise nacional se realizará sobre os municípios de porte médio, por conformarem um recorte operacional aproximado ao conjunto das cidades médias brasileiras e devido ao fato do município representar o principal responsável pela produção do planejamento urbano no Brasil, constituindo-se também como as unidades geográficas preferenciais para a disponibilização de dados sobre o planejamento urbano.

QUADRO GERAL DE HIPÓTESES SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES DE PORTE MÉDIO E CIDADES MÉDIAS

Sobre o papel do planejamento em cidades de <u>porte médio</u>		Sobre as diferenças regionais do planejamento urbano em cidades <u>médias</u>	
BRASIL	CIDADES DE PORTE MÉDIO	MOSSORÓ-RN E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP	
antes de 1970	Economia regionalizada Planejamento predominantemente municipal, restrito e local	Diferentes trajetórias de adoção e manutenção do planejamento urbano municipal Mossoró adota projetos de alinhamento das ruas e códigos de obras e posturas no âmbito da economia de exportação de gêneros agrícolas e, a seguir, esvaziavam-se as proposições de planejamento urbano São José do Rio Preto adota código de obras e projeto de arruamentos no âmbito da economia agrícola de exportação, reformula o código de obras, cria zoneamento e convoca estudos para promoção de um lei de zoneamento em 1958, o mercado imobiliário já é dinâmico	
a partir de 1970	Busca de expansão da economia atrelando desenvolvimento econômico e planejamento urbano Integração das cidades de porte médio ao planejamento urbano nacional através do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio	Articulação entre a imposição do papel de cidade da produção pelo planejamento nacional com as especificidades do contexto local, reprodução do padrão de desigualdade da cidade brasileira Mossoró produz (sem aprovar) um plano diretor sob orientação do SERFHAU, recebe vários conjuntos habitacionais, projetos de infraestrutura viária de água e esgoto e incentivos institucionais e econômicos para consolidação do pólo agroindustrial. Surgimento das favelas, alto índice de precariedade habitacionais. O mercado imobiliário é muito incipiente São José do Rio Preto realiza muitas alterações no plano diretor de 1958, além do zoneamento e dos índices urbanísticos. o município cria um distrito industrial. Produz diversos loteamentos populares associados a minidistritos industriais. Produz o primeiro plano diretor em 1992, além de leis de perímetro urbano, altera a lei de parcelamento. Surgimento de favelas e loteamentos irregulares. O mercado imobiliário continua se ampliando.	
a partir de 2001-2003	Retomada do planejamento urbano sob paradigmas contraditórios: otimismo com o mercado e lutas por avanços sociais Homogeneização do processo de institucionalização do planejamento urbano e ampliação da participação das cidades médias nas dinâmicas econômicas	Receptividade ao Empresariamento da cidade pelo planejamento urbano, sem a consolidação de propostas efetivas de superação da cidade desigual Ampliação das infraestruturas viária, de água, esgoto e drenagem, consolidação do mercado imobiliário com estímulo estatal, atuação na tentativa de eliminação aparente dos efeitos da precariedade habitacional. Produção de Plano Diretor progressista em conformidade com Estatuto da Cidade. Ampliação do mercado imobiliário, eliminação dos efeitos mais aparentes da precariedade habitacional (favelas). Manutenção da informalidade dos loteamentos irregulares com início das primeiras propostas para sua regularização. Produção de Plano Diretor em conformidade com Estatuto da Cidade, mas mantendo o tom tecnocrata.	
CAPÍTULO 1		CAPÍTULO 4	

QUADRO 2. 2 QUADRO GERAL DAS HIPÓTESES

- Na década de 1970, no âmbito da política urbana do governo militar, o ímpeto de integração com intuito da ampliação da economia, incentivou a maior integração econômica dessas cidades com os outros espaços urbanos brasileiros, criando as bases, para nas décadas seguintes, iniciar um processo de reprodução, em diversas intensidades, de padrões de desigualdades até então sobejamente reconhecidos nas áreas metropolitanas e cidades grandes. Mesmo assim, cada cidade do par/recorte intraurbano escolhido, produziu o planejamento municipal de uma forma diferente, uma ampliou-o, atrelando-o a ações municipais e a outra absorveu as medidas do planejamento federal sem a equivalente correspondência de políticas de planejamento municipal.
- No período mais recente de retomada do planejamento, percebe-se maior êxito nas ações federais de promoção de unificação das políticas municipais de planejamento, contudo as cidades médias analisadas apresentam resistências diferentes à assimilação dessa imposição de homogeneidade a seus planos municipais.

As duas últimas hipóteses são as mais trabalhadas em termos de articulação de informações, visto que se relacionam com os dois períodos mais importantes do planejamento urbano e demandam as análises do planejamento urbano municipal que se realizará em duas cidades médias.

Fica nítido também que cada uma das hipóteses específicas articula a análise do planejamento urbano em um período a partir de duas escalas: a escala nacional e a cidade.

A dupla escala de análise repercutiu na escolha de **um recorte também duplo e articulado**, que tem como objetivo ajudar a entender o planejamento das cidades médias em escala nacional através de quadros comparativos.

- A **primeira parte do recorte** corresponde a **uma amostra de municípios⁴⁰ de porte médio**, tomados a partir de dois critérios, um populacional, a saber, municípios com mais de 100.000 habitantes e outro, referente ao tipo urbano, descartando os municípios incluídos em áreas metropolitanas ou em aglomerações urbanas de capitais. Ainda que reconheçamos as limitações desse recorte, ressaltamos que seu objetivo é excluir da análise centros muito pouco complexos e espaços urbanos que sabidamente não estão envolvidos em dinâmicas de intermediação, bem como reunir municípios de todas as regiões do país e com características diversas, a fim de proporcionar uma apreensão ampliada dos tipos urbanos suscetíveis à classificação como centros intermediários envolvidos pela difusão do **planejamento urbano em escala nacional**.
- A **segunda parte do recorte** corresponde a **um par de municípios que comportam cidades médias como sedes**, investigados nas pesquisas da Rede de Pesquisadores de Cidade Médias (ReCiMe), cada um representativo de uma realidade regional própria: Mossoró (RN) e São José do

⁴⁰ O fato de serem municípios e não cidades refere-se a especificidade da estrutura político-administrativa de nosso país e a disponibilidade de dados secundários.

Rio Preto (SP). A análise desses municípios visa detalhar **o planejamento municipal** e articulá-lo com a análise do planejamento nacional no conjunto das cidades médias.

Os dois sub-recortes acima descritos orientaram a composição do terceiro e quarto capítulo respectivamente. E juntamente às três hipóteses específicas, indicaram a organização das nossas discussões ao longo dessa dissertação da seguinte forma:

- A primeira hipótese específica articula o entendimento do planejamento antes da década de 1970 a partir principalmente das informações sobre os municípios de Mossoró e São José do Rio Preto e comparece na forma de análises mais simples nos capítulos 1 e 4, tendo como base as informações sobre as ações de planejamento municipais e a pouca consistência das ações federais;
- A segunda hipótese específica, que se dedica tanto ao planejamento urbano federal quanto ao planejamento municipal do período militar até o início do século XXI, comparece em itens específicos que compõem os capítulos 3 e 4, os quais se propõem respectivamente a analisar o planejamento nos municípios de porte médio e analisar o planejamento nos dois municípios reconhecidamente correspondentes a cidades médias;
- A terceira hipótese específica, que se debruça sobre o planejamento mais atual, orienta a elaboração de subitens das análises dos capítulos 3 e 4, da mesma forma que a segunda.

2.2 Procedimentos metodológicos para realização da pesquisa

2.2.1 Definição dos recortes

Como já foi explicado anteriormente, a principal e mais difícil delimitação metodológica para a realização da presente pesquisa (além da definição do marco teórico de análise do planejamento) trata-se da definição de cidade média. Isso acontece devido ao fato desse conceito encontrar-se ainda em debate, mesmo a despeito do avanço das pesquisas sobre o tema.

Em decorrência disso, nossa orientação metodológica não foi no sentido de adotar a priori algum dos protoconceitos sobre cidades médias, mas contribuir com o rico debate construído, proporcionando a exposição de novos elementos, variáveis e pontos de vista para seu entendimento.

Além dos dois municípios para apoio às análises do planejamento municipal no nível da cidade (cujo critério já descrito foram as pesquisas em realização pela ReCiMe), selecionamos um conjunto de 149 municípios de porte médio, uma aproximação junto às cidades médias para análise nacional de seu planejamento urbano, considerando que esse conjunto fosse capaz de conter parcela significativa das cidades médias.

A escolha desses 149 municípios obedeceu a um duplo critério, como já anunciado anteriormente: municípios com mais de cem mil habitantes em 2010, segundo o IBGE, escolha que denuncia nosso entendimento de que não devam existir municípios com menos de 100.000 habitantes que comportem

cidades médias na rede urbana brasileira, sem significar que necessariamente dizemos que o tamanho populacional seja, de fato, o determinante para definição da cidade média.

Tanto que o segundo critério é qualitativo e trata da escolha dos municípios que não compusessem áreas metropolitanas ou aglomerados urbanos de capitais de estado. Vários pesquisadores sobre cidades médias concordam que a condição de capital de um dos entes federados pode implicar numa centralização e concentração de atividades, criadas ou atraídas pelo poder público, direta ou indiretamente, que as dota de uma condição distinta do que se vem construindo sobre o conceito de Cidade Média. Não podemos deixar de compreender que ainda faltam estudos específicos sobre algumas capitais de estado com características muito próximas as de um conjunto de cidades médias que vem sendo pesquisadas pela ReCiMe, como, por exemplo, João Pessoa, na Paraíba, com centralidade bastante próxima de Campina Grande.

Por outro lado, a condição de capital favorece em demasia a presença do estado em suas ações, inclusive na produção de planejamento. Sendo assim ao escolhermos capitais para compor nosso recorte estaríamos, notadamente, propondo a comparação de cidades muito desiguais quanto ao acúmulo de planejamento urbano.

No que tange às aglomerações urbanas do tipo metropolitano, como já discurremos, compreendemos que os papéis e as funções dos centros urbanos nelas contidos estão tão profundamente capitaneados e são tão intensamente compartilhados com a cidade principal da aglomeração que seu entendimento só faz sentido naquela escala. Inclusive com o reforço institucional da possibilidade de gestão e planejamento supramunicipal, mas infrarregional, possibilitada pela legislação nacional e estadual, quando há o reconhecimento legal da aglomeração urbana metropolitana.

O primeiro critério foi facilmente resolvido a partir dos dados censitários, disponibilizados pelo IBGE. O segundo demandou o reconhecimento de municípios envolvidos em aglomerações metropolitanas e de capitais de estado, o que implicou que se fizesse opção por uma classificação das metrópoles, porém, dadas as mudanças mais recentes no conjunto dessas aglomerações e a grande quantidade de trabalhos sobre ela, acabamos por adotar uma classificação mista. Tomamos como base o conjunto de municípios classificados como integrantes de áreas metropolitanas no Censo 2010 e aplicamos um critério de diferenciação nesses municípios, tomando como base a classificação do Observatório das Metrópoles (MOURA et al., 2009) feita para as metrópoles segundo os dados do Censo de 2000.

Na classificação do Observatório das Metrópoles, constrói-se uma hierarquia dos espaços urbanos institucionalizados como áreas metropolitanas, equivocadamente chamadas de regiões metropolitanas⁴¹ (SOUZA, M.J.L.2005), com o intuito de identificar os que de fato são metrópoles. Essa qualificação se fez necessária devido à heterogeneidade das legislações estaduais quanto aos critérios de delimitação de áreas metropolitanas. Na metodologia desenvolvida pelo citado grupo de pesquisa, foram considerados critérios

⁴¹ A denominação 'região metropolitana' foi mantida naqueles mapas e quadros que fazem menção a dados e recortes operados segundo esta nomenclatura e poderiam ser facilmente substituídos pela expressão 'área metropolitana'.

de centralidade, o nível de integração entre os municípios que compõem esses espaços e as condições sociais de seus habitantes.

Em decorrência desses critérios, reconhecemos como municípios envolvidos em dinâmicas metropolitanas aqueles que compõem a versão atualizada para 2010 do conjunto de municípios das áreas metropolitanas de: **São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis** (em conformidade com MOURA et al., 2009). A seguir, diferenciamos os municípios das outras áreas metropolitanas demarcadas por legislações estaduais como municípios envolvidos em aglomerações urbanas de capitais e municípios em aglomerações não metropolitanas⁴².

Ademais, achamos por bem incluir na classificação superior a aglomeração urbana de **Santos (SP)** como metrópole, dado seu envolvimento na dinâmica metropolitana de São Paulo.

O **Mapa 2.1** representa bem o processo de classificação e diferenciação dos municípios com população municipal maior que cem mil habitantes que estabelecemos seguindo os critérios acima descritos. Por sua vez, o **Mapa 2.2**, associado ao **Quadro 2.3** apresenta a identificação desses municípios com a respectiva população municipal segundo o censo 2010.

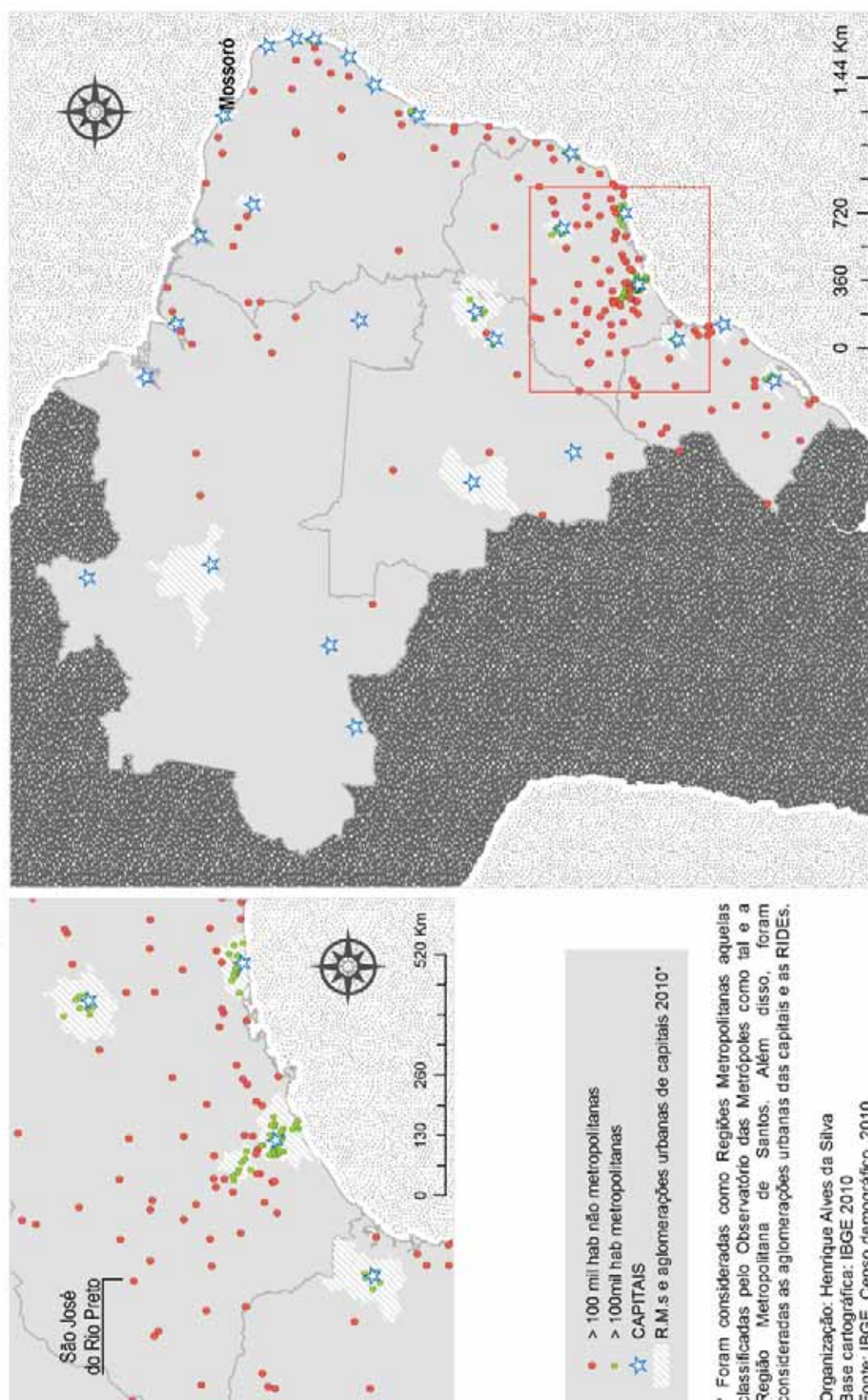
Acreditamos que esse percurso metodológico, tal como acima descrito, possibilita estabelecer um diálogo com alguns estudos de delimitação das cidades médias que embasam as pesquisas acadêmicas e o planejamento urbano dessas cidades⁴³. Através dele, poderemos verificar a validade dos indicadores selecionados para a percepção de traços comuns ou peculiaridades no grupo de cidades que podem assumir a denominação de cidades de porte médio, bem como de cidades médias.

Além disso, ratifica-se o objetivo de nossa pesquisa que busca reconhecer as cidades médias previamente, para, a seguir, avaliar seu planejamento urbano, apreendendo, logo a seguir, desenvolvimentos específicos do planejamento urbano em cidades distintas das metrópoles, defendendo reconsiderações a respeito do papel hermético e invariável, em geral imposto ao planejamento urbano.

⁴² Muitas das cidades-sede dessas aglomerações não metropolitanas são estudadas como cidades médias por pesquisadores da ReCiMe.

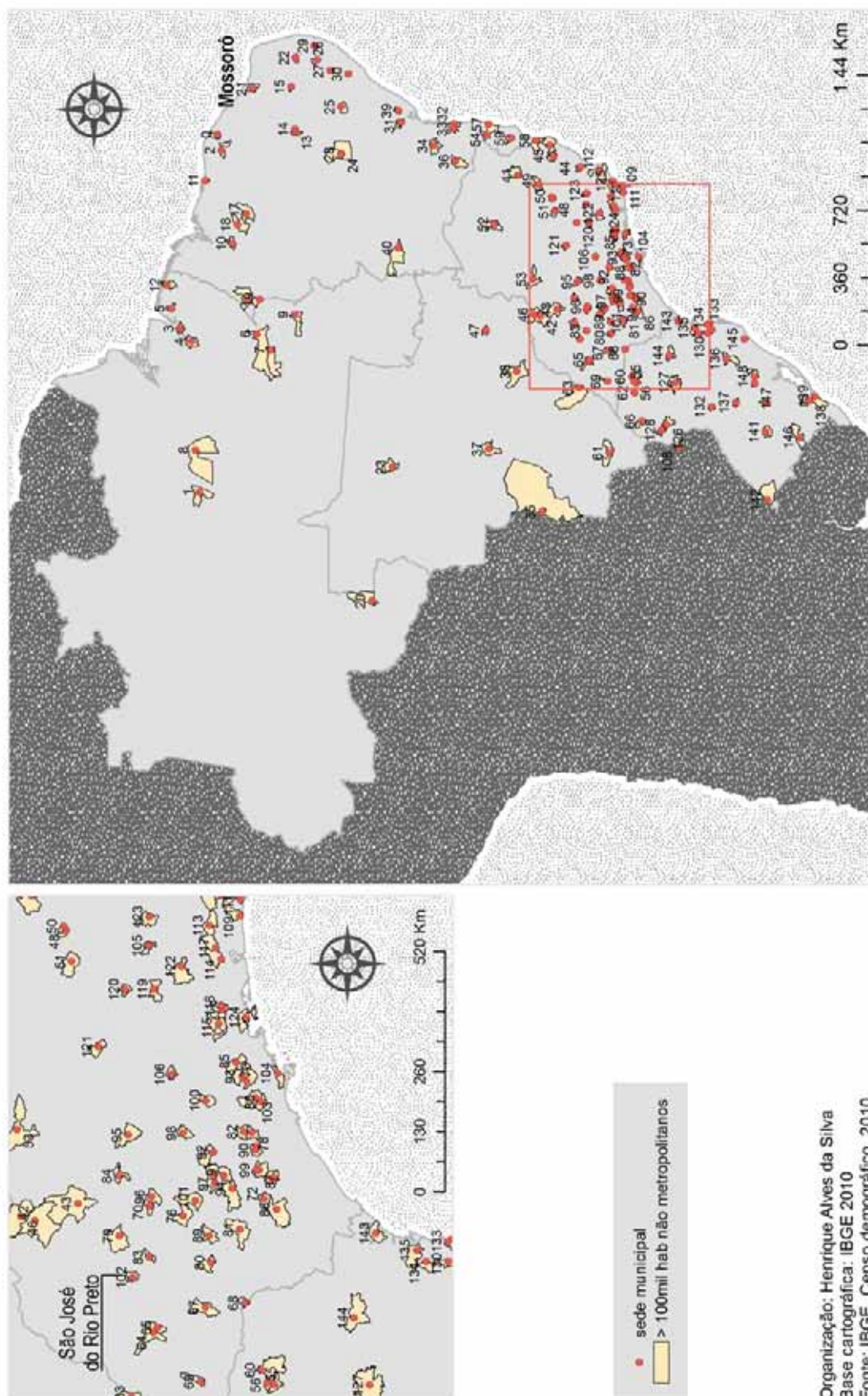
⁴³ Consideramos os dados municipais do censo de 2010, com o intuito de, por exemplo, delimitar um conjunto amplo, incluindo **cidades que no passado já foram alvo da definição como cidades médias** (SANTOS, 1993; SANTOS e SILVEIRA, 2001), mesmo que atualmente apresentem contingentes populacionais provavelmente maiores.

Brasil: municípios com mais de 100 mil habitantes. 2010



MAPA 2. 1 Brasil: municípios com mais de 100 mil habitantes. 2010

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. 2010



MAPA 2. 2 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. 2010

MUNICÍPIO	UF	Pop. mun. 2010	COD MAP	MUNICÍPIO	UF	Pop. mun. 2010	COD MAP	MUNICÍPIO	UF	Pop. mun. 2010	COD MAP
NORTE				SUDESTE				CENTRO-OESTE			
Parintins	AM	102033	1	Vitória de Santo Antão	PE	129974	29	Volta Redonda	RJ	257803	118
Abaetetuba	PA	141100	3	Parnaíba	PI	145705	11	Araçatuba	SP	181579	64
Bragança	PA	113227	12	Mossoró	RN	259815	21	Araraquara	SP	208662	76
Cametá	PA	120896	4	SUDESTE				Araras	SP	118843	77
Castanhal	PA	173149	5	Cachoeiro de Itapemirim	ES	189889	107	Atibaia	SP	126603	78
Marabá	PA	233669	6	Colatina	ES	111788	44	Barretos	SP	112101	79
Parauapebas	PA	153908	7	Linhares	ES	141306	45	Bauru	SP	343937	80
Santarém	PA	294580	8	São Mateus	ES	109028	58	Birigui	SP	108728	65
Ji-Paraná	RO	116610	20	Araguari	MG	109801	46	Botucatu	SP	127328	81
Araguaína	TO	150484	9	Barbacena	MG	126284	119	Bragança Paulista	SP	146744	82
NORDESTE				Conselheiro Lafaiete	MG	116512	120	Caraguatatuba	SP	100840	104
Arapiraca	AL	214006	30	Coronel Fabriciano	MG	103694	48	Catanduva	SP	112820	83
Alagoinhas	BA	141949	39	Divinópolis	MG	213016	121	Franca	SP	318640	84
Barreiras	BA	137427	40	Governador Valadares	MG	263889	49	Guaratinguetá	SP	112072	85
Eunápolis	BA	100196	54	Ipatinga	MG	239468	50	Itapetininga	SP	144377	86
Feira de Santana	BA	556642	31	Itabira	MG	109783	51	Itu	SP	154147	87
Ilhéus	BA	184236	32	Juiz de Fora	MG	516247	122	Jacareí	SP	211214	88
Itabuna	BA	204667	33	Montes Claros	MG	361915	52	Jauá	SP	131040	89
Jequié	BA	151895	34	Murtaé	MG	100765	123	Jundiaí	SP	370126	90
Juazeiro	BA	197965	24	Passos	MG	106290	95	Limeira	SP	276022	91
Paulo Afonso	BA	108396	25	Patos de Minas	MG	138710	53	Marília	SP	216745	67
Porto Seguro	BA	126929	57	Poços de Caldas	MG	152435	98	Mogi Guaçu	SP	137245	92
Teixeira de Freitas	BA	138341	59	Pouso Alegre	MG	130615	100	Ourinhos	SP	103035	68
Vitória da Conquista	BA	306866	36	Teófilo Otoni	MG	134745	41	Pindamonhangaba	SP	146995	93
Crato	CE	121428	13	Ubá	MG	101519	105	Piracicaba	SP	364571	94
Itapipoca	CE	116065	0	Uberaba	MG	295988	43	Presidente Prudente	SP	207610	69
Juazeiro do Norte	CE	249939	14	Uberlândia	MG	604013	42	Ribeirão Preto	SP	604682	96
Sobral	CE	188233	2	Varginha	MG	123081	106	Rio Claro	SP	186253	97
Açailândia	MA	104047	16	Angra dos Reis	RJ	169511	124	Salto	SP	105516	99
Bacabal	MA	100014	10	Aruama	RJ	112008	109	São Carlos	SP	221950	101
Caxias	MA	155129	17	Barra Mansa	RJ	177813	110	São José do Rio Preto	SP	408258	102
Codó	MA	118038	18	Cabo Frio	RJ	186227	111	São José dos Campos	SP	629921	103
Imperatriz	MA	247505	19	Campos dos Goytacazes	RJ	463731	112	Sertãozinho	SP	110074	70
Campina Grande	PB	385213	22	Macaé	RJ	206728	125	Sorocaba	SP	586625	71
Patos	PB	100674	15	Nova Friburgo	RJ	182082	113	Tatuí	SP	107326	72
Caruaru	PE	314912	26	Petrópolis	RJ	295917	114	Taubaté	SP	278686	73
Garanhuns	PE	129408	27	Resende	RJ	119769	115	Várzea Paulista	SP	107089	74
Petrolina	PE	293962	28	Rio das Ostras	RJ	105676	116	Votorantim	SP	108809	75
FONTE: ORGANIZADO A PARTIR DO CENSO 2010				Teresópolis	RJ	163746	117				

QUADRO 2. 3 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. 2010

2.2.2. As variáveis e indicadores.

As variáveis e indicadores selecionados foram agrupados segundo a escala de análise e segundo temas já apontados no Capítulo 1, os quais seriam: urbanização, economia urbana e planejamento urbano. E estão distribuídos conforme o esquema que segue:

I. Urbanização:

- População municipal (fonte: IPEADATA)
- População urbana (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Taxa de urbanização (fonte: IPEADATA e IBGE)
- População rural (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Data de criação dos municípios (fonte: IBGE)
- Níveis de centralidade (fonte: IBGE)
- População natural nos municípios (fonte: IBGE)

II. Economia Urbana:

- Produto Interno Bruto (PIB) municipal (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Valor adicionado do PIB Agropecuário (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Valor adicionado do PIB de Serviços (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Valor adicionado do PIB do Comércio (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Valor adicionado do PIB da Indústria (fonte: IPEADATA e IBGE)
- Estabelecimentos formais (fonte: Ministério do Trabalho e Emprego):
 - o Serviços
 - o Comércio
 - o Administração Pública
 - o Construção Civil
 - o Indústria
 - o Serviços à indústria
 - o Extração mineral

- o Agropecuária
- Estoque de empregos formais (fonte: Ministério do Trabalho e Emprego):
 - o Serviços
 - o Comércio
 - o Administração Pública
 - o Construção Civil
 - o da Indústria
 - o Serviços à indústria
 - o Extração mineral
 - o Agropecuária
- Estoque de empregos formais (fonte: Ministério do Trabalho e Emprego):
 - o Serviços
 - o Comércio
 - o Administração Pública
 - o Construção Civil
 - o da Indústria
 - o Serviços à indústria
 - o Extração mineral
 - o Agropecuária

III. Planejamento urbano:

- Planejamento Federal:
 - o Recursos do I e II PND e Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio (PCCPM) (fonte: BRUNA e STEIMBERGER, 2001)
 - o Planos e instrumentos de planejamento (fonte: IBGE)
- Planejamento Municipal:

- o Instrumentos de planejamento (fontes diversas)
- o Funcionamento dos conselhos municipais de planejamento
- Produção da moradia
 - o Domicílios urbanos ligados à rede geral de abastecimento de água (fonte: IBGE)
 - o Déficit habitacional (fonte: Fundação João Pinheiro)
 - o Domicílios em assentamentos precários (fonte: Ministério Das Cidades/ CEM CEBRAP)
 - o Domicílios particulares permanentes urbanos e rurais
 - o PIB per capita
 - o Rendimento médio mensal dos domicílios
 - o Empresas com unidades locais
 - o Favelas (prefeituras municipais)
 - o Loteamentos irregulares (prefeituras municipais)
 - o Conjuntos habitacionais
 - o Loteamentos populares públicos

2.2.3. Análise dos dados

Para as análises dos municípios de porte médio **na escala nacional** optou-se pela articulação dos três temas (urbanização, economia urbana e planejamento urbano), no intuito de perceber as características gerais das cidades analisadas na amostra, percebendo suas similaridades e especificidades regionais.

A partir das variáveis dos dois primeiros temas, estabelecemos uma caracterização mais geral do conjunto de cidades da amostra, da seguinte maneira:

- Através da análise das variáveis do tema **urbanização**, prezamos pela caracterização do processo de urbanização dos municípios da amostra, bem como de sua participação no processo de urbanização do Brasil, além de destacar o papel eminentemente urbano desempenhado pelos municípios analisados.
- Através da análise da **economia urbana**, buscamos caracterizar a dinâmica de ampliação e diversificação setorial da economia nas cidades estudadas.

A análise do **planejamento urbano**, por sua vez, utilizou duas fontes principais: o levantamento das liberações de recursos do PCCPM (BRUNA e STEIMBERGER, 2001) e as informações da pesquisa Perfil

dos Municípios (IBGE, 2005 e 2009). Estas fontes permitiram maior detalhamento na caracterização do planejamento, mostrando, através do mapeamento de seus indicadores, a inserção das ações de planejamento do Governo Federal nos municípios e como o Planejamento Municipal respondeu a essas solicitações. Além disso, a pesquisa do IBGE permitiu produzir vários indicadores sintéticos como propostas de apreender aspectos específicos do planejamento urbano municipal contemporâneo. Estas análises são apresentadas no Capítulo 3 e buscam indicar:

- A difusão do planejamento urbano através de sua institucionalização nas cidades da amostra, principalmente apoiado pela distribuição de recursos do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio e da produção de Planos Diretores.
- O aprofundamento da institucionalização do planejamento urbano municipal pela superposição de ações em dois momentos: na política do Governo Militar na década de 1970 e no âmbito da municipalização da política urbana pós-aprovação do Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades.
- A nova tendência de homogeneização das condições institucionais do planejamento urbano nos municípios de porte médio (que incluem municípios sediados por cidades médias), no contexto da implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade, percebendo o contraste com a heterogeneidade dessa institucionalização no conjunto das cidades brasileiras, através de indicadores sintéticos:
 - Indicador sintético mostrando a existência de Planos Diretores e a quantidade e atualidade de instrumentos de planejamento em acordo com o Estatuto das Cidades (foram atribuídos pesos aos indicadores em acordo com a atualidade dos instrumentos cuja adoção pelas municipalidades eles buscavam apontar). O indicador foi espacializado para mostrar a atualização dos instrumentos adotada pelas cidades brasileiras em comparação com as cidades não metropolitanas com mais de cem mil habitantes. Esse indicador foi denominado ***Indicador sintético de concentração e modernização do planejamento pós Estatuto da Cidade*** (ver Quadro 2.5).
 - Indicador sintético mostrando a capacidade de gestão dos municípios selecionados pela nossa amostra, apontando a atuação dos conselhos e dos órgãos da administração municipal na promoção do planejamento municipal. Esse indicador, de elaboração bem mais complexa que o anterior, buscou apreender as possibilidades de implementação de política de planejamento urbano pelas municipalidades, adotando amplo conjunto de indicadores da pesquisa Perfil do Municípios, organizados conforme os **Quadros 2.6, 2.7 e 2.8**. Na sua elaboração, também foram atribuídos pesos aos indicadores conforme eles indicassem a constituição de melhores estruturas da administração municipal em torno da gestão do planejamento urbano, ou seja, maiores capacidades de comunicação com os cidadãos, a existência e a utilização adequada dos fundos específicos da política urbana de

planejamento, o funcionamento e a atualização dos cadastros municipais e maior autonomia/especialização administrativa de órgãos de promoção da política urbana municipal. Esse indicador foi denominado ***Indicador síntese da gestão Municipal.***

- A construção de um planejamento participativo e atuante na promoção da função social da propriedade da terra urbana, em consonância com o Estatuto da Cidade (a partir dos mesmos indicadores listados para a análise anterior), mas com o movimento social cada vez mais ausente.
- As aproximações do planejamento contemporâneo com uma orientação mais empresarial, no sentido adotado por Hall (2003), ou mercadofila, no sentido adotado por Souza (2003)
 - o Indicador sintético mostrando a assimilação de práticas do setor privado na administração pública, incluindo a cobrança de taxas específicas pelos serviços prestados aos cidadãos (que aponta a **relativa diminuição dos recursos provenientes de impostos e a ampliação dos recursos municipais através da adoção de uma proposta de venda de serviços**) e os regimes de contratação flexível (que indicam a **terceirização e consequentemente a delegação de execução de processos administrativos a empresas e profissionais do setor privado**) – ***Indicador sintético de assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades.***
 - o Indicador sintético medindo a existência e efetiva aplicação de instrumentos de incentivo à implantação de empreendimentos privados (industriais, de comércio, ou de serviços) – ***Indicador de existência e efetivação de instrumentos municipais de incentivo à implantação de empreendimentos privados.***
 - o Indicador sintético medindo a existência e efetiva aplicação de instrumentos de limitação na implantação de empreendimentos privados (industriais, de comércio, ou de serviços) – ***Indicador de existência e aplicação de dispositivos municipais de limitação à implantação de empreendimentos privados.***⁴⁴

Para análise do **planejamento do município e dos espaços intraurbanos**, concentramos nossas discussões na relação entre o planejamento municipal e a produção do solo urbano, tentando perceber as interações entre o planejamento, o arranjo da segregação socioespacial na cidade e a atuação do setor imobiliário formal. Para isso, organizamos o Capítulo 4 da seguinte forma:

- Uma caracterização geral das cidades através de informações históricas, incluindo entre elas as iniciativas de planejamento anteriores à década de 1970 e as características apreendidas dos dados censitários.

⁴⁴ Ao final deste capítulo são apresentados os quadros com a metodologia de produção dos indicadores sintéticos sobre planejamento utilizados no capítulo 3.

- A caracterização geral da produção do planejamento nos dois períodos já apontados (entre a década de 1970 e o ano 2000 e entre esse e o ano de 2010), reconhecendo e analisando os planos diretores e a interação entre leis de usos e ocupação, códigos de obras, planos habitacionais e zoneamentos urbanos na articulação com a produção imobiliária formal e com a produção informal da moradia.
- Devido a isso, foi necessário também a delimitação de características gerais do setor imobiliário formal nas duas cidades e da produção informal/precária da moradia.

As análises foram complementadas com informações obtidas em fontes diversas, incluindo diversos artigos, dissertações e teses sobre as cidades, informações das secretarias municipais de cada cidade e entrevistas a agentes importantes na produção do solo urbano das cidades.

Ao final do **capítulo 3**, uma tentativa de síntese das variáveis econômicas e da urbanização orientou a produção de uma Matriz Síntese das variáveis analisadas para os 149 municípios do recorte selecionado. Nela comparamos as variáveis com a centralidade registrada pela pesquisa Regiões de Influências das Cidades em suas diversas edições (IBGE, 2008, 1993, 1978, 1966), dando ênfase à percepção de relações entre a dinâmica demográfica e a evolução da centralidade dos municípios analisados.

Para isso, foi necessário estabelecer comparabilidade entre as diversas classificações de centralidade das edições da pesquisa da REGIC (transformando as diversas classificações em uma classificação única, numérica e proporcional aos níveis das classificações originais) e representar esquematicamente as informações das outras variáveis para cada município do recorte analisado, reduzindo as informações a cores e símbolos.

A matriz permitiu uma visão mais geral do conjunto de municípios, em especial de suas heterogeneidades quanto à dinâmica demográfica e à expressão da centralidade relacionada a essa dinâmica, além de comparações com as variações dos indicadores de planejamento e indicadores econômicos. Os diferentes ritmos de crescimento populacional e, principalmente, os diferentes comportamentos da centralidade dos municípios analisados colocam em destaque alguns municípios, que se aproximam do reconhecimento como unidades político-administrativas que comportam cidades médias.

A análise do planejamento municipal em cidades médias, por sua vez, pautou-se pela análise das informações levantadas em teses e dissertações, junto às prefeituras e fontes locais, consultadas em trabalhos de campo. Os resultados dessa análise encontram-se principalmente no Capítulo 4, o qual se constitui por:

- uma **caracterização dos dados gerais** dos municípios, estabelecendo comparações entre eles e com o quadro de 149 municípios selecionados na análise nacional do planejamento;
- a caracterização intraurbana e o reconhecimento de referências territoriais desses espaços intraurbanos;

- registro dos principais instrumentos do planejamento urbano municipal, reconhecendo suas transformações ao longo da periodização estabelecida no quadro de hipóteses;
- reconhecimento da formação, consolidação, e mudanças do padrão de desigualdades nos espaços intraurbanos a partir da produção da moradia;
- estabelecimento de relações entre o desenvolvimento do atual padrão de segregação e as ações do planejamento urbano, anteriores e atuais.

Contribuíram também, para este quarto capítulo e para as análises das duas cidades médias, as informações obtidas em entrevistas semiestruturadas junto a importantes agentes ligados à produção da cidade em Mossoró e São José do Rio Preto (ver **Quadro 2.4**). Contudo, esse conjunto de entrevistas realizadas nos trabalhos de campo não logrou produzir a contribuição inicialmente esperada. Pois, a princípio, esperávamos conseguir realizar entrevistas com representantes das diferentes instâncias de planejamento estatal, do setor privado voltado para a produção de imóveis e representantes de associações de moradores das duas cidades. Algumas dificuldades de realização das entrevistas (falta de disponibilidade dos agentes selecionados para realizar entrevistas) produziram conjuntos desiguais de entrevistas para cada cidade do recorte do Capítulo 4, de modo que ficou prejudicada uma análise comparativa entre as duas cidades a partir dessas entrevistas. Em todo caso, algumas das contribuições com informações específicas para cada cidade foram mantidas.

QUADRO 2. 4 Trabalhos de campo

TRABALHOS DE CAMPO - DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	
DATA	LOCAL/ATIVIDADES
mar/10	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP
	Entrevista ao titular da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAN) Entrevista à representante da Fundação de amparo a Pesquisa de São José do Rio Preto (FAPERP) Entrevista a diretora da Empresa de dados da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (EMPRO) Entrevista a representantes do Serviço de Apoio Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) Entrevista ao coordenador do Centro Integrado de Ciências e Cultura (CICC)
out/10	MOSSORÓ-RN
	Entrevista à responsável pelo Projeto Minha Casa (programa municipal de assistência à famílias que vivem em condições precárias de moradia) Entrevista a arquiteta que participou da obra de construção do primeiro conjunto habitacional produzido pela Companhia Habitacional do Rio Grande do Norte Entrevista ao Secretário de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Mossoró Entrevista ao responsável técnico pelos cadastros e levantamentos topográficos da Prefeitura Municipal de Mossoró Reconhecimento das condições de moradia do bairro do Aeroporto
fev/11	MOSSORÓ-RN

	Entrevista ao Secretário municipal de Infra-estrutura (e acumulando a pasta de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) Entrevista à representante do setor de apoio às ações comunitárias da Gerência Executiva do desenvolvimento social/ Secretari Municipal da Cidadania Entrevista ao representante do Conselho do Bairro de Santo Antônio Entrevista ao ex-representante do Conselho do Bairro de Abolição III Aquisição de base cadastral municipal junto a Companhia Água e Esgoto do Rio Grande do norte (CAERN) Aquisição de listagem dos Conselhos municipais de bairros de Mossoró Aquisição de material referente ao processo de discussão participativa do Plano Diretor de Mossoró de 2006
abr/11	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP
	Visita orientada ao setor Sul de loteamentos fechados Visita orientada ao setor especializado de comércio e serviços de saúde Visita orientada ao setor Norte de conjuntos habitacionais, loteamentos populares e minidistritos industriais Visita orientada ao Centro
ago/11	MOSSORÓ-RN
	Percurso de reconhecimento da cidade: moradia precária e renovação urbana Percurso de reconhecimento da cidade: conjuntos habitacionais e áreas de concentração da infraestrutura urbana produzida pelo estado. Percurso de reconhecimento da cidade: áreas de auto segregação Percurso de reconhecimento da cidade: áreas industriais Percurso de reconhecimento da cidade: Centro Entrevista ao presidente do SINDUSCON de Mossoró Entrevista ao responsável pela diocese da Igreja católica em Mossoró Visita prospectiva ao escritório do INCRA em Mossoró Entrevista ao ex-presidente da associação dos conselhos de bairro de Mossoró Vista prospectiva aos
Fev/12	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP
	Entrevista ao Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto Entrevista ao vice-presidente da Sociedade de Engenharia de São José do Rio Preto Entrevista ao gerente do setor de crédito imobiliário da Gerência Regional de Urbanismo (GIDUR) da Caixa Econômica Federal em São José do Rio Preto Entrevista a arquiteta Andrea Celeste Petisco da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo em São José do rio Preto. Visita prospectiva ao Corpo de Bombeiros de São José do Rio Preto

Cabe destacar também, a título de discussão metodológica, o abandono de alguns caminhos de análise inicialmente previstos para compor o Capítulo 4 desta pesquisa.

Algumas informações foram obtidas junto à Caixa Econômica Federal e junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal, a respeito da produção habitacional mais recente nas duas cidades médias analisadas no Capítulo 4. São dados sobre o volume de projetos habitacionais contratados sob o

financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida nas cidades em questão e nas regiões onde elas se inserem. A análise desses dados foi prevista como uma maneira de atualizar o entendimento sobre a produção habitacional nos municípios de Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP) e como meio de verificar o reforço ou a distensão dos arranjos de segregação habitacional verificados em décadas anteriores. Todavia essa análise não foi levada adiante para não ampliar em demasia as discussões do quarto capítulo.

Da mesma forma, vários dados censitários nos setores de 2010 foram trabalhados e espacializados como meio de analisar as desigualdades e a segregação nos espaços intraurbanos das duas cidades. Mas essa via de análise foi abandonada em favor de uma proposta mais qualitativa, tal como se apresentou no capítulo 4.

QUADRO 2. 5 Descrição da construção do Indicador sintético de concentração e modernização do planejamento urbano pós Estatuto da Cidade

DESCRIÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO INDICADOR SINTÉTICO DE CONCENTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÓS ESTATUTO DA CIDADE

Planejamento urbano: INSTRUMENTOS planejamento urbano

Objetivo: medir a concentração e modernização do planejamento (considerada como nível de adesão aos parâmetros do Estatuto da Cidade 2001)

	COD	PESO
Existência dos instrumentos do planejamento urbano anteriores ao Estatuto da Cidade		
(SOMATÓRIO: A49, A55, A70)	B6	
Código de obras - existência	A49	
1= sim; 0=não		
Código de Posturas	A55	
1= sim; 0=não		
O município está elaborando o Plano Diretor	A70	
1= sim; 0=não		
Existência dos instrumentos anteriores ao Estatuto da Cidade, mas que são ratificados por ele, com ou sem adequação a ele (SOMATÓRIO: A47, A48, A50, A56, A58, A59, A60, A65, A69)		
	B7	(x10)
Lei de parcelamento do solo - existência	A47	
1= sim; 0=não		
Lei de zoneamento ou equivalente - existência	A48	
1= sim; 0=não		
O Código de Obras orienta-se pelas regras previstas nas normas técnicas de acessibilidade (2)	A50	
1= sim; 0=não		
Plano Diretor - existência	A56	
1= sim; 0=não		
Parcelamento do solo incluso no PLANO DIRETOR	A58	
1= sim; 0=não		
Zoneamento ou equivalente, incluso no PLANO DIRETOR	A59	
1= sim; 0=não		
Código de obras - incluso no PLANO DIRETOR	A60	
1= sim; 0=não		
Código de Posturas incluso no PLANO DIRETOR	A65	
1= sim; 0=não		
O município está revendo o Plano Diretor	A69	
1= sim; 0=não		
INDICADORES		
Presença dos instrumentos mais inovadores do Estatuto da Cidade		
Existência de lei específica de Solo criado	B8	(X100)
1= sim; 0=não	A51	
Existência de lei específica de Contribuição de melhoria	A52	
1= sim; 0=não		
Existência de lei específica de Operação urbana consorciada	A53	
1= sim; 0=não		
Existência de lei específica de Estudo de impacto de vizinhança	A54	
1= sim; 0=não		
Contribuição de melhoria no PLANO DIRETOR	A61	
1= sim; 0=não		
Operação urbana consorciada no PLANO DIRETOR	A62	
1= sim; 0=não		
Existência de lei específica de Solo criado no PLANO DIRETOR	A63	
1= sim; 0=não		
Estudo de impacto de vizinhança no PLANO DIRETOR	A64	
1= sim; 0=não		
Zonas especiais de interesse social no PLANO DIRETOR	A66	
1= sim; 0=não		
Outras zonas especiais no PLANO DIRETOR	A67	
1= sim; 0=não		
Solo criado no PLANO DIRETOR	A68	
1= sim; 0=não		
O município possui plano municipal de habitação	A325	
1= sim; 0=não		
O município possui legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária	A348	
1= sim; 0=não		
O município possui plano e/ou programa específico de regularização fundiária	A349	
1= sim; 0=não		
Processo de elaboração da Agenda 21 local	A726	
1= sim; 0=não		
Legislação específica para tratar de questão ambiental	A729	
1= sim; 0=não		
Concentração de instrumentos de planejamento urbano em 2009, com ênfase nos instrumentos do Estatuto da Cidade (somatório: B6, B7, B8)		
	B9	

não possui/ignorado (plano diretor ou instrumentos de planejamento): B9=0

possui apenas instrumentos anteriores ao estatuto da cidade: B9= 1 a 99

1 instrumento do Estatuto da Cidade: B9= 100 a 199

2 a 3 instrumentos do Estatuto da Cidade: B9= 200 a 299

4 a 8 instrumentos do Estatutos da Cidade: B9= 300 a 399

9 a 15 instrumentos do Estatuto da Cidade: B9= 400 a 1682

ELABORAÇÃO HENRIQUE A. SILVA, A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA PERFIL DOS MUNICÍPIOS. (IBGE, 2005)

INDICADOR SÍNTESE DA GESTÃO MUNICIPAL

Capacidade de gestão da política urbana municipal (somatório: B21, B22, B23, B24, B25, B26) B20
0= capacidade de gestão muito precária; 1-19= capacidade de gestão limitada; 20-200= capacidade de gestão satisfatória; 201-500= capacidade de gestão muito promissora

GESTÃO - autonomia administrativa (B10) B10

0= 0-3; 1= 4-9; 10= 10-99; 100= 100- 310

GESTÃO - conselhos B11

0= 0; 1= 1-20; 10= 21-99; 100= 100-460

GESTÃO - fundos B12

0= 0; 10= 1-3; 100= 10-30

GESTÃO - cadastros B13

0= 0; 1= 1-4; 10= 5-20; 100= 20-40

GESTÃO - comunicação B14

0= 0; 1= 1-2; 10= 10-40; 100= 41-50

CLASSIFICAÇÃO

Capacidade de gestão COMPROMETIDA: B20 = 0 a 3

Capacidade de gestão PRECÁRIA: B20 = 4 a 38

Capacidade de gestão LIMITADA: B20 = 39 a 290

Capacidade de gestão SATISFATÓRIA: B20 = 291 a 890

Capacidade de gestão PROMISSORA: B20 = 891 a 1308

ELABORAÇÃO HENRIQUE A. SILVA, A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA PERFIL DOS MUNICÍPIOS, (IBGE, 2009)

QUADRO 2. 6 Metodologia de construção do Indicador Síntese da Gestão Municipal

GESTÃO - execução da política urbana

Autonomia administrativa de políticas específicas do planejamento urbano (somatório:

A709, A724, A324, A355) B10

Caracterização do órgão gestor do meio ambiente no município A709

- = ignorado, 0=não possui; 1=setor de secretaria; 2=secretaria conjunta; 3=setor subordinado ao prefeito;
 10=secretaria exclusiva; 100=órgão da administração indireta

O município realiza licenciamento ambiental de impacto local A724

0=não; 100=sim

Caracterização do órgão gestor da habitação no município A324

- = ignorado, 0=não possui; 1=setor de secretaria; 2=secretaria conjunta; 3=setor subordinado ao prefeito;
 10=secretaria exclusiva; 100=órgão da administração indireta

Caracterização do órgão gestor do transporte no município A355

- = ignorado, 0=não possui; 1=setor de secretaria; 2=secretaria conjunta; 3=setor subordinado ao prefeito;
 10=secretaria exclusiva; 100=órgão da administração indireta

GESTÃO - funcionamento dos fundos especiais da política urbana

COD PESO

O município cobra IPTU A73 (x10)

0=não aplicável; 1=não; 10=sim

O fundo municipal de habitação reúne todos os recursos orçamentários e de outras fontes destinados aos programas habitacionais A336 (x10)

0=não aplicável; 1=não; 10=sim

O fundo municipal de meio ambiente tem financiado ações e projetos para questões ambientais nos últimos 12 meses A723 (x10)

0=não aplicável; 1=não; 10=sim

Funcionalidade de fundos municipais especiais da política urbana (somatório: A73, A336, A723) B12

0=não possui fundos especiais; 1-3=possui fundos especiais; 10-30= fundos especiais aplicáveis

GESTÃO - capacidade de comunicação das prefeituras municipais

Jornais COMO MEIO DE CONTATO PÚBLICO A132 (x10)

10= sim; 0=não

A página da internet da prefeitura pode ser classificada como A144 (x10)

0= não aplicável ou ignorado; 1=informativa; 2=interativa; 10= transacional

Acesso a informações por: Quiosque ou balcão informatizado em locais de grande circulação de público A159 (x10)

10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado

Acesso a informações por: Instalações públicas governamentais A160 (x10)

10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado

Acesso a informações por: Outros A161 (x10)

10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado

Capacidade de disseminação da informação (somatório: A132, A144, A159, A160, A161) B14

0=não possui meios de comunicação; 1-2= comunicação via internet; 10-40= possui meios de comunicação; 41-50= disponibiliza serviços a distancia

QUADRO 2. 7 Indicadores temáticos da Gestão: autonomia administrativa, fundos da política urbana municipal e capacidade de comunicação das prefeituras

GESTÃO - funcionamento dos conselhos da política de planejamento urbano	cod	peso
O conselho de política urbana é paritário 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A28	(x5)
O conselho de política urbana é deliberativo 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A30	(x5)
O conselho de política urbana é fiscalizador 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A32	(x5)
O conselho de POLÍTICA URBANA realizou reunião nos últimos 12 meses 0=não aplicável ou ignorado; 1=não; 100=sim	A33	(x100)
O conselho MUNICIPAL DE HABITAÇÃO é paritário 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A329	(x5)
O conselho MUNICIPAL DE HABITAÇÃO é DELIBERATIVO 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A331	(x5)
O conselho MUNICIPAL DE HABITAÇÃO é NORMATIVO 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A332	(x5)
O conselho MUNICIPAL DE HABITAÇÃO é FISCALIZADOR 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A333	(x5)
O conselho MUNICIPAL DE HABITAÇÃO realizou reunião nos últimos 12 meses 0=não aplicável ou ignorado; 1=não; 100=sim	A334	(x100)
O conselho DE MEIO AMBIENTE é paritário 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A716	(x5)
O conselho DE MEIO AMBIENTE é CONSULTIVO 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A717	(x5)
O conselho DE MEIO AMBIENTE é DELIBERATIVO 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A718	(x5)
O conselho DE MEIO AMBIENTE é NORMATIVO 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A719	(x5)
O conselho DE MEIO AMBIENTE é FISCALIZADOR 0=não aplicável; 1=não; 5=sim	A720	(x5)
O conselho DE MEIO AMBIENTE realizou reunião nos últimos 12 meses 0=não aplicável ou ignorado; 1=não; 100=sim	A721	(x100)
Fórum da Agenda 21 local se reuniu com que frequência nos últimos 12 meses 0=não aplicável ou ignorado; 1=não; 100=sim	A728	(x100)
Capacidade de ação e funcionamento efetivo dos conselhos municipais (somatório: A28, A30, A32, A33, A329, A331, A332, A333, A334, A716, A718, A719, A720, A721, A728) 0= não possui conselhos; 0-20= conselhos com poderes muito limitados; 20-99=conselhos com poderes amplos e ação instável; 100-299= conselhos atuando parcialmente; 300-460= conselhos funcionando	B11	

GESTÃO - funcionalidade dos cadastros municipais	COD	PESO
Cadastro imobiliário informatizado 10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado	A72	(x10)
Planta Genérica de Valores informatizada - existência 10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado	A76	(x10)
Cadastro de ISS informatizado 10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado	A78	(x10)
O cadastro DE FAMÍLIAS INTERESSADAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS é informatizado 10= sim; 1=não; 0=não aplicável ou ignorado	A338	(x10)
Operacionalidade dos cadastros municipais (somatório: A72, A76, A78, A338) 0= não possui fundos; 1-4= possui cadastros; 10-40: cadastros informatizados	B13	

QUADRO 2. 8 Indicadores temáticos da Gestão do planejamento urbano municipal: funcionamento dos conselhos da política urbana e funcionalidade dos cadastros municipais.

Assimilação de práticas do setor privado (somatório: A79 a A84)	B29
0=nenhuma prática de mimetização do setor privado;	
Taxa de iluminação pública - existência	A79 (x10)
Taxa de coleta de lixo - existência	A80 (x10)
Taxa de incêndio ou combate a sinistros - existência	A81 (x10)
Taxa de limpeza urbana - existência	A82 (x10)
Taxa de poder de polícia - existência	A83 (x10)
Outros tipos de taxas - existência	A84 (x10)
Total de funcionários ativos (somatório: A8, A15)	B1
Total de funcionários ativos da administração direta	A8
Total de funcionários ativos da administração indireta	A15
Total de funcionários com vínculo empregatício flexível (somatório: A11, A12, A13, A18, A19, A20)	B2
Somente comissionados ADMINISTRAÇÃO DIRETA	A11
Estagiários ADMINISTRAÇÃO DIRETA	A12
Sem vínculo permanente ADMINISTRAÇÃO DIRETA	A13
Somente comissionados ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	A18
Estagiários ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	A19
Sem vínculo permanente ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	A20
Percentual de funcionários com vínculo empregatício flexível (100xB2/B1)	B3 (x100)
CLASSIFICAÇÃO	
ausência de taxas ou contratações temporária: B25 = 0	
adoção pontual de práticas do setor privado: B25 = 1 a 35	
assimilação de práticas do setor privado: B25 = 36 a 90	
tendência mimetização do setor privado: B25 = 91 a 141,74	

QUADRO 2. 9 Metodologia de construção do Indicador sintético de assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades

Estímulo a empreendimento do setor privado (somatório: A39, A46, A85....,A92)	COD	PESO
	B27	
O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse especial	A39	(x10)
O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse especial Outra	A46	(x10)
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento - existência	A85	(x10)
Isenção parcial do IPTU	A86	(x10)
Isenção total do IPTU	A87	(x10)
Isenção do ISSQN	A88	(x10)
Isenção de taxas	A89	(x10)
Cessão de terrenos	A90	(x10)
Doação de terrenos	A91	(x10)
Outros	A92	(x10)
EMPREENHIMENTO Industrial BENEFICIADO	A94	(x100)
EMPREENHIMENTO Comercial e serviços BENEFICIADO	A95	(x100)
EMPREENHIMENTO Agropecuário BENEFICIADO	A97	(x100)
EMPREENHIMENTO Outros BENEFICIADO	A98	(x100)
CLASSIFICAÇÃO		
nenhum incentivo: B27 = 0		
incentivos não utilizados: B27 = 1 a 100		
incentivos utilizados: B27 = 101 a 300		
forte sintonia entre município e empreendimentos: B27 = 301 a 480		

QUADRO 2. 10 Metodologia de construção do Indicador de existência e efetivação de instrumentos municipais de incentivo a implantação de empreendimentos privados

	COD	PESO
Controle da implantação de novos empreendimentos privados (somatório: A99,... A102, A104,..., A109)		
	B28	
Mecanismos de restrição à implantação de empreendimento - existência	A99	(x10)
Legislação de restrição a empreendimento	A100	(x10)
Tributação de restrição a empreendimento	A101	(x10)
Outro de restrição a empreendimento	A102	(x10)
Indústria poluidora que sofreu restrição nos últimos 24 meses	A104	(x100)
Indústria extrativa que sofreu restrição nos últimos 24 meses	A105	(x100)
Empreendimento comercial e serviços que sofreu restrição nos últimos 24 meses	A106	(x100)
Empreendimento turismo, esporte e lazer que sofreu restrição nos últimos 24 meses	A107	(x100)
Outro tipo de empreendimento que sofreu restrição nos últimos 24 meses	A108	(x100)
Distrito industrial regulamentado por lei específica estadual ou municipal - existência	A109	(x100)
CLASSIFICAÇÃO		
nenhum dispositivo de controle: B28 = 0		
existência de dispositivos de controle: B28 = 1 a 41		
utilização de dispositivos de controle: B28 = 42 a 241		
média utilização dispositivos de controle: B28 = 242 a 441		
grande utilização dispositivos de controle: B28 = 442 a 530		

QUADRO 2. 11 Metodologia de construção do Indicador de existência e aplicação de dispositivos municipais de limitação a implantação de empreendimentos privados

CAPÍTULO 3 – Urbanização, economia e planejamento urbano em municípios de porte médio no Brasil.

No presente capítulo e no seguinte, após as discussões anteriores sobre o planejamento urbano e sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa de mestrado, passaremos ao entendimento das cidades médias no contexto da urbanização brasileira, bem como do desenvolvimento de seu planejamento urbano.

Com esse intuito, neste terceiro capítulo, buscaremos analisar de forma ampla os municípios de porte médio, ou seja, municípios não metropolitanos que também não estão inseridos em aglomerações urbanas de capitais e que possuem mais de cem mil habitantes. Essa análise se com o intuito de reconhecermos entre tais municípios as dinâmicas próprias de sua urbanização, e destacar do grupo os mais dinâmicos, fortes candidatos à correspondência com cidades médias.

Paralelamente, nessa mesma análise, buscaremos ensejar a construção de um entendimento de que o planejamento urbano integrou-se à produção da cidade e à assimilação de diferentes papéis urbanos em alguns desses municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes e, em especial, naqueles identificados com cidades médias, como pretendemos consolidar no capítulo seguinte, ao estudarmos o caso de duas cidades médias incluídas no recorte investigado no presente capítulo: Mossoró, no Rio Grande do Norte, e São José do Rio Preto, em São Paulo.

Ademais, reforçando o que ficou estabelecido no capítulo anterior, não consideraremos como metrópoles todas as regiões metropolitanas estabelecidas por lei, mas apenas aquelas regiões metropolitanas que coincidem com aglomerações de dinamismo urbano identificado com metrópoles em estudos específicos da geografia, constituindo o principal nível hierárquico da rede urbana brasileira. Dessa maneira, alguns dos municípios incluídos nas análises deste capítulo – não metropolitanos e com mais de cem mil habitantes – integram-se a regiões metropolitanas instituídas por leis estaduais recentes. Contudo, a partir das variáveis analisadas, perceberemos que esses municípios possuem características que os diferenciam de municípios envolvidos em dinâmicas metropolitanas e que, mesmo entre eles, apresentam-se diferenciações importantes capazes de enriquecer o debate sobre cidades médias.

Nosso ponto de partida é o entendimento de que, ao desenvolver-se, o planejamento urbano estabelece relações com a urbanização em duas vias: por um lado, reflete os processos sociais e políticos, constituindo-se como um campo de ideias produzidas pela sociedade a respeito do urbano; por outro lado, e simultaneamente, o planejamento urbano, em seus diferentes momentos, contribui com a urbanização (ainda que parcialmente), à medida que realiza, idealiza, ou propõe intervenções nas formas e nos processos urbanos. Esse duplo entendimento apresenta-se significativo para analisar as estratégias mudanças de papéis das cidades médias, além de apresentar-se (mesmo que de forma menos evidente) também nas cidades de porte médio.

Tendo esses aspectos esclarecidos, *a priori*, optamos por orientar este capítulo como um estudo exploratório daqueles municípios que são fortes candidatos a corresponderem a cidades médias – segundo

nosso entendimento, cidades que correspondem a sedes de municípios⁴⁵ não metropolitanos com mais de cem mil habitantes, que também não estão envolvidos nas dinâmicas urbanas de capitais de estado. Assim, como descrito anteriormente, em nossos procedimentos metodológicos combinamos abordagens qualitativas e quantitativas de caracterização de um grupo de municípios não metropolitanos e com mais de cem mil habitantes⁴⁶, pautando-nos pela identificação de similaridades e sincronias entre eles, a despeito da diversidade de formações socioespaciais a que estão filiados (SANTOS, 1977).

Ainda reforçando as opções metodológicas estabelecidas no capítulo anterior, ratificamos que nossa análise considera variáveis atreladas à urbanização e ao processo econômico antecedendo a análise das variáveis do planejamento urbano, entendendo que esses três processos se dão em sintonia, buscando promover transformações nos municípios de porte médio, e que contribuem com a conformação de papéis específicos das cidades médias incluídas entre eles.

Propomos aqui uma análise própria, assumidamente investigativa, tributária de outros estudos semelhantes – principalmente o de Andrade e Serra (1998) – e disposta a dar continuidade ao debate sobre a delimitação das funções e a conceituação das cidades médias, ao abarcar um rol mais diverso de centros urbanos e, em seguida, focarmos a discussão em dois deles, reconhecidamente cidades médias (WHITACKER, MIYAZAKI e SILVA, 2013; ELIAS E PEQUENO, 2010).

Como objetivo secundário, pretendemos também, ao longo deste capítulo, reconhecer o alcance e a pertinência de alguns indicadores atrelados aos temas acima descritos (urbanização, economia e planejamento urbano), em suas ligações com o planejamento urbano, para entender mudanças, similaridades e especificidades no conjunto dos municípios com mais de 100.000 habitantes não inseridos em dinâmicas metropolitanas ou de aglomerações urbanas de capitais.

Ao final do capítulo, nossa discussão visa reconhecer, para o contexto brasileiro, o acúmulo de alguns tipos de intervenções do planejamento urbano nos municípios não metropolitanos analisados, mapeando as intervenções e avaliando alguns desdobramentos das escolhas de suas cidades como espaços estratégicos para transformação e/ou aprofundamento da economia e da urbanização.

Com este capítulo procuramos estabelecer também uma mediação entre o primeiro capítulo, no qual desenvolvemos uma discussão mais conceitual do planejamento urbano, e o quarto capítulo, cuja análise, mais específica, recai sobre o processo de produção do planejamento urbano municipal em um par de

⁴⁵ Para centrar as questões debatidas na presente pesquisa de mestrado nas cidades médias e em seu planejamento urbano, optamos por não discordarmos da denominação oficial de cidade adotada pelo Estado Brasileiro, no qual se estabelece cidade como sinônimo de sede de município, ainda que tenhamos ressalvas a fazer a respeito dessa definição.

⁴⁶ Nosso estudo se desenvolve no âmbito da análise das cidades médias. Partimos de cidades não metropolitanas, aquelas não inseridas em aglomerações urbanas de capitais de estado ou aglomerações metropolitanas, uma vez que os papéis de intermediação de uma única cidade não são claramente definíveis quando sua posição se dá no interior de uma entidade espacial complexa como uma Região Metropolitana, denominação oficial adotada no Brasil. O tamanho demográfico adotado como limiar inferior do nosso recorte, 100.000 habitantes, corresponde com a definição dada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para caracterizar as cidades de porte médio.

cidades médias – Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP). Este par de cidades foi escolhido como recorte representativo da diversidade de orientações que o planejamento urbano pode assumir nas cidades médias em nosso país e a justificativa de sua escolha comparecerá com maior detalhamento naquele capítulo. Mas, antes disso, tratemos de perceber essa diversidade dos centros urbanos articulados a municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes.

3.1 Urbanização em municípios de porte médio não metropolitanos

A princípio, a urbanização pode ser indicada pela tendência de aumento da concentração demográfica em cidades, mas, transcendendo essa indicação parcial, podemos considerar que ela se constitui na construção e sedimentação de papéis complementares (especialização) entre as cidades, como decorrência do aumento da complexidade da vida urbana e de sua reprodução. Dessa maneira, podemos entender a urbanização sinteticamente como o crescimento das populações urbanas e o aumento no número de cidades em paralelo à mudança qualitativa dos seus papéis.

No planejamento urbano, diversos estudos analisam as cidades com o intuito de captar essa sedimentação de papéis e, em geral, tentam sintetizá-los e apresentá-los em arranjos hierárquicos e/ou de tipos de cidades, concebendo e reproduzindo uma visão do processo de urbanização como a produção de conjuntos heterogêneos e desiguais de cidades, que estabelecem entre si relações de dependência essencialmente econômica. São exemplos desses estudos as pesquisas das Regiões de Influências das Cidades, produzidas pelo IBGE (1966, 1978, 1993, 2007), o estudo “Considerações sobre a identificação de cidades médias” (CASTELO BRANCO, 2007), os trabalhos do Observatório das metrópoles “Hierarquização e identificação dos espaços urbanos” (MOURA. et al, 2009) e “Tipologia das cidades brasileiras” (BITOUN. et al, 2009). Todos derivados, tributários, ou de alguma forma tomando como referência a teoria das centralidades baseada em Christaller (1966)⁴⁷.

Esses estudos conformam modelos de entendimento do urbano e da urbanização e, junto a essas concepções, as referências às cidades médias surgem genericamente, retratando-as como cidades de tamanhos demográficos intermediários entre as grandes cidades e os pequenos núcleos urbanos, ou como cidades que possuem papéis “intermediários”, correspondentes à sua posição entre as metrópoles e as cidades menores.

Ainda sob essa perspectiva de análise, fica subentendido que a urbanização amplia-se para dar sustentação a uma expansão da economia e, ao mesmo tempo, produz novas organizações do processo de produção de riquezas para dar sustentação ao capitalismo. Nesse processo de expansão, as cidades médias apresentam-se como estratégicas, pois, depois dos núcleos principais (grandes cidades e metrópoles), guardam as melhores possibilidades de reprodução do urbano e de expansão da economia associada a esse urbano.

⁴⁷ Data da tradução em Inglês sob o título “**Central places in southern Germany**”, mas apresentada originalmente em obra na língua alemã em 1933.

Milton Santos (1994) reconhece especificidades da centralidade nas cidades brasileiras, em decorrência da urbanização desigual em um contexto de subdesenvolvimento econômico, e indica que, para o Brasil, o tamanho demográfico intermediário mais suscetível à correspondência de papéis econômicos ditos intermediários seria o tamanho mínimo de cem mil habitantes, sugerindo o tamanho demográfico como aspecto intimamente relacionado com o papel econômico da cidade. Contudo, a realidade brasileira desafia essas generalizações científicas, colocando-nos diante de uma gama de cidades que não apresentam necessariamente uma correspondência peremptória entre papéis econômicos e tamanhos demográficos, ou mesmo uma estabilidade desses tamanhos demográficos.

Por outro lado, Sposito (2006) defende uma visão em que as reorganizações mais recentes do urbano, intimamente ligadas à reestruturação econômica, podem, inclusive, prescindir das hierarquias tal como pensadas nos estudos clássicos de rede urbana, notadamente de matriz christalleriana, para ampliar a economia e reproduzir o espaço segundo as prerrogativas da economia vigente.

Como exemplo disso, na presente pesquisa em curso, podemos apontar que, no Brasil, as cidades não metropolitanas com mais de cem mil habitantes apresentam tamanhos demográficos, relações com o campo e papéis econômicos muito diversos entre si.

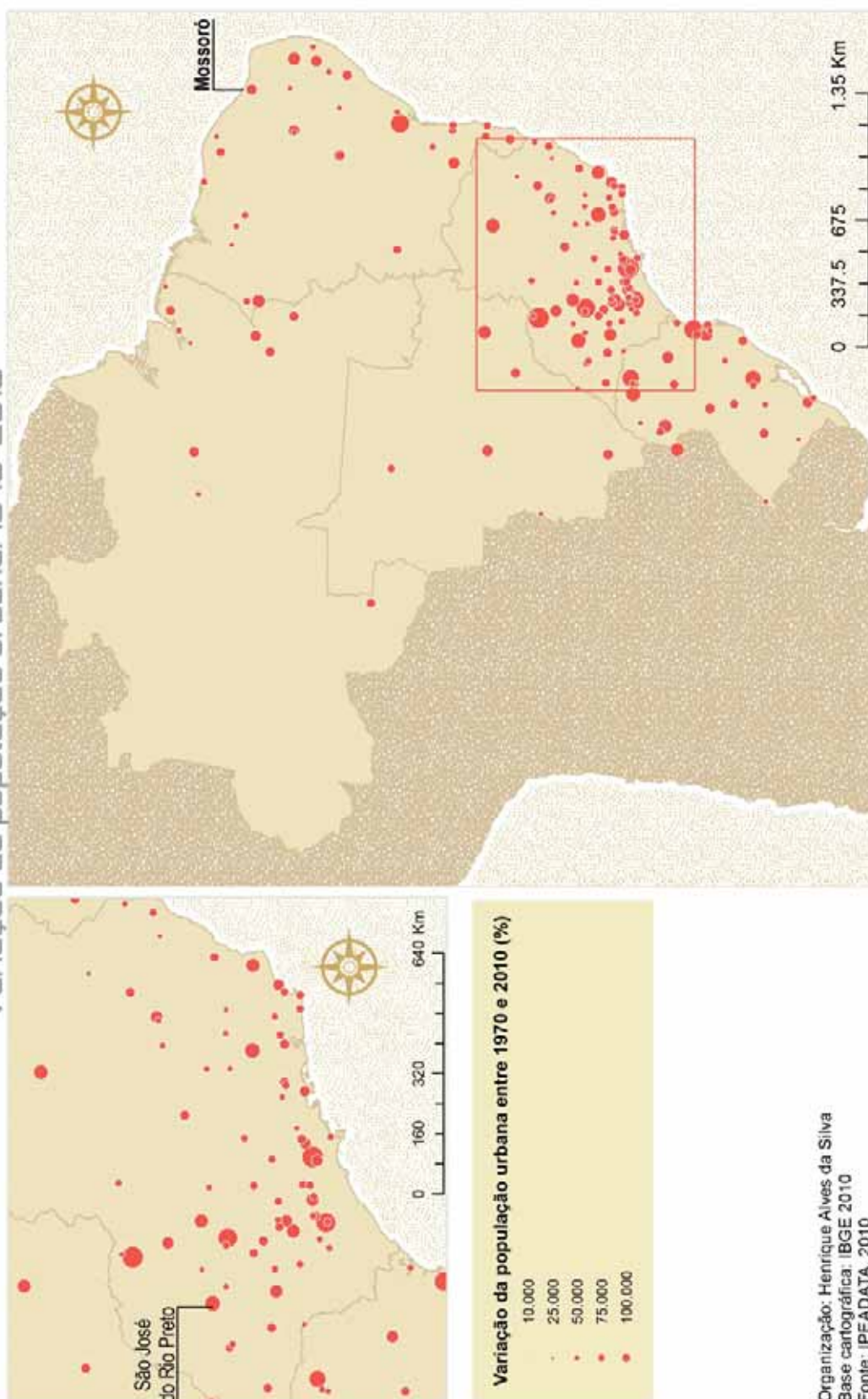
A seguir, detalhamos um conjunto de características demográficas, econômicas e de produção do planejamento urbano, nos municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes, com o intuito de demonstrar a natureza diversa e dinâmica dos centros que correspondem a esses municípios.

3.1.1 População, população urbana e população rural de municípios com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações urbanas de capitais de estado ou de metrópoles

Sob o aspecto demográfico, analisamos a urbanização associada aos municípios selecionados considerando a diversidade de tamanho das populações municipais e das populações urbanas, a evolução dessas populações no tempo, a distribuição populacional entre área rural e urbana, as origens e a criação legal de novos municípios politicamente autônomos a partir dos municípios analisados e a distribuição regional desses municípios (bem como as disparidades entre os subgrupos regionais).

O panorama apresentado a partir dos indicadores selecionados permite perceber grande heterogeneidade entre os municípios do recorte. Contudo, ao longo da descrição das características do conjunto, percebe-se a predominância de características urbanas na realidade da maioria desses municípios, ainda que em graus diferenciados para cada elemento do conjunto. Essa sintonia que não prescinde de diversidade deverá fazer maior sentido quando, ao final do capítulo, é confrontada com a centralidade de cada um dos municípios.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes.
Variação da população urbana. 1970-2010



MAPA 3. 1 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Variação da população urbana. 1970-2010

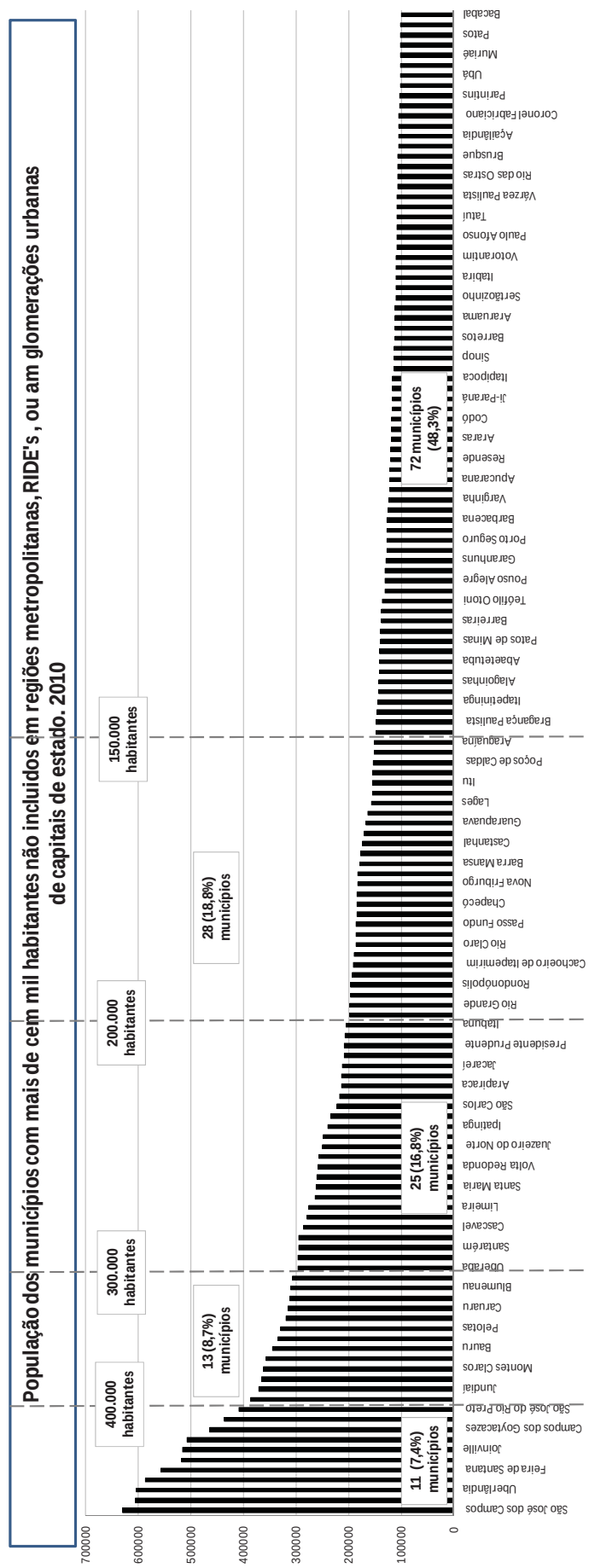


GRÁFICO 3.1 População dos municípios selecionados, com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações urbanas de capitais ou metrópoles. IBGE, Censo 2010

A diversidade de tamanho demográfico dos municípios com mais de cem mil habitantes não envolvidos em dinâmicas de aglomerações de capitais ou de áreas metropolitanas pode ser percebida na leitura do **gráfico 3.1**, no qual estão indicadas as populações municipais segundo os dados do censo 2010. Nele notamos que, dos 149 municípios selecionados, 72 possuem população de até 150 mil habitantes, representando 48,3% dos municípios selecionados, 66 (44,3%) têm população entre 150 mil e 400 mil habitantes e 11 deles (7,4%) têm mais de 400 mil habitantes (estes últimos somando 5.827.672 habitantes, ou 19,93% da população do conjunto). A média de habitantes para os municípios selecionados é de 200.827 e a mediana (mais representativa da distribuição como um todo) é de 153.171 habitantes.

Entre os municípios analisados, a maior população corresponde a São José dos Campos (SP), com 629.921 habitantes, e a menor população a Bacabal (MA) com 100.014 habitantes.

A população total dos 149 municípios com mais de 100 mil habitantes que não estão circunscritos a aglomerações urbanas metropolitanas (RIDES), ou conformam aglomerações com capitais de estados federados ou são as próprias capitais (metrópoles e capitais de estado) é de 29.754.862 habitantes, equivalente a 15,6% da população brasileira (Censo IBGE 2010). Trata-se da maior participação que esse conjunto de municípios já atingiu, desde quando começou a aumentá-la, em 1970, momento no qual representavam 13,05% da população brasileira (**QUADRO 3.1**).

QUADRO 3. 1 População e variação da população municipal. 1940 a 2010

POPULAÇÃO MUNICIPAL. 1940 A 2010					
CENSO	BRASIL		Municípios SELECIONADOS, não metropolitanos e com mais de cem mil habitantes*		
	POPULAÇÃO	Variação (%)	POPULAÇÃO	Variação (%)	Participação Brasil (%)
2010	190755799	12.34	29754862	15.48	15.60
2000	169799170	15.65	25766703	16.92	15.17
1991	146825475	23.37	22037665	29.63	15.01
1980	119011052	27.79	17000550	39.83	14.28
1970	93130683	31.87	12158197	24.73	13.05
1960	70620538	35.96	9747748	35.09	13.80
1950	51941077.5	26.16	7215667	22.13	13.89
1940	41169321	-	5908164	-	14.35

*Foram selecionados os municípios com mais de cem mil habitantes que não estavam incluídos em Regiões Metropolitanas ou em aglomerações urbanas de capitais de estado

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Ipeadata, 2011 e Censo 2010

Por outro lado, quanto à dinâmica populacional, esses 149 municípios selecionados têm mantido uma representatividade quase equivalente e levemente crescente ao longo dos últimos 70 anos na população brasileira. Ao mesmo tempo, a variação populacional do grupo de municípios selecionados cresce no mesmo ritmo que a população nacional, ainda que com taxas um pouco maiores.

Atente-se também para o fato de que, mesmo com taxas de crescimento tendendo a se tornarem menores (para o Brasil como um todo e para seus municípios, em geral), o conjunto de municípios selecionados tem aumentado sua população em taxas mais altas que o Brasil, a partir de 1980, com 15,6% de crescimento populacional em 2010 (contra 12,34% do Brasil) e 39,83% em 1980, mais alta taxa de crescimento do conjunto registrada numa década (contra 36% do Brasil, em 1960). O que conforma um processo de crescimento mais intenso, em período mais recente, e em intervalo cronológico menor que o Brasil. Ou seja, os dados populacionais sugerem que tais municípios estariam enfrentando, nas últimas três décadas, um processo de crescimento populacional mais acelerado e intenso que o país como um todo.

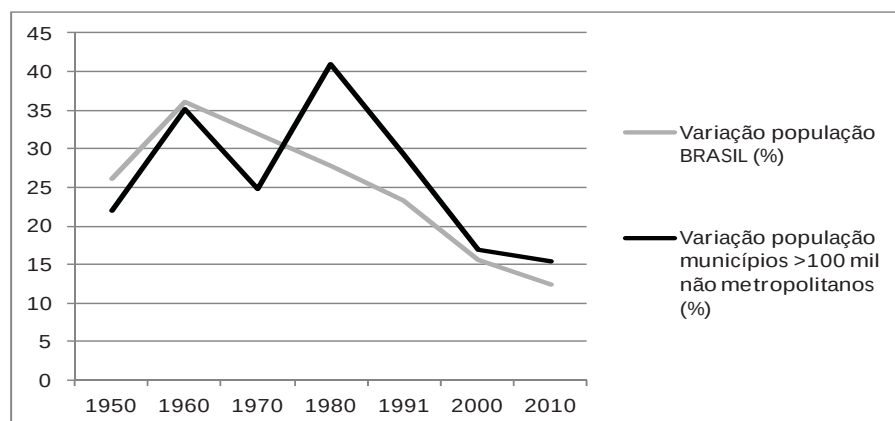


GRÁFICO 3.2 Variação da população do Brasil e dos municípios selecionados com mais de 100 mil habitantes, não incluídos em regiões metropolitanas, RIDEs, ou aglomerações de capitais. 1950 a 2010

A população urbana dos municípios selecionados, por sua vez, tem crescido a altas taxas no período entre 1970 a 2010, acompanhando a tendência do país⁴⁸ de taxas de crescimento da população urbana maiores que as taxas de aumento da população total. A maior taxa de crescimento dessa parcela da população municipal, no conjunto analisado, foi registrada em 1980, com 60,28% de crescimento em relação a 1970 (pouco maior que a mesma taxa, no mesmo período, para o Brasil, 54,40%).

Ainda comparando com a população urbana brasileira, podemos dizer que a população urbana do grupo de municípios selecionados vem crescendo a um ritmo semelhante, garantindo mais ou menos a mesma participação na população urbana nacional no período de 1970 a 2010, algo em torno de 17%, o que configura certa consonância no crescimento das populações urbanas dos dois grupos. Individualmente, os municípios com maiores taxas de crescimento da população urbana estão, na maioria, na Região Sudeste. Em seguida, a Região Sul apresenta o maior número desses municípios.

⁴⁸ Em 2010, 84,36% da população brasileira morava em áreas urbanas, contra 81,2% no ano de 2000, 55,9% em 1970 e 44,7% em 1960.

QUADRO 3. 2 Brasil: população urbana e rural. 1970 a 2010

BRASIL: população urbana e população rural. 1970 a 2010				
CENSO	Pop. Urbana	Variação (%)	Pop. Rural	Variação (%)
2010	160925792	16.65	29830007	- 6.33
2000	137953959	24.29	31845211	- 11.13
1991	110990990	37.98	35834485	- 7.10
1980	80437327	54.40	38573725	- 6.00
1970	52097260	-	41037586	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ipeadata, 2011 e Censo 2010

A população rural total do conjunto de municípios selecionados tem pouca relevância na população rural brasileira e praticamente não variou na década de 2000 a 2010. Entretanto, no período mais amplo, que vai de 1970 a 2010, sua variação foi sempre de queda, ainda que não uniforme, apresentando um decréscimo brusco entre os censos de 1991 e 2000 (taxas: -7,13% em 1980, -20,93% em 1991, -19,2% em 2000 e -1,48% em 2010).

QUADRO 3. 3 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. População urbana e rural

Municípios selecionados, com mais de cem mil habitantes*						
CENSO	POPULAÇÃO URBANA			POPULAÇÃO RURAL		
	POP	Participação Brasil (%)	Variação (%)	POP	Participação Brasil (%)	Variação (%)
2010	27695236	17.21%	16.91	2035136	7%	- 1.48
2000	23688562	17.17%	21.61	2065789	6%	- 19.20
1991	19478738	17.55%	41.00	2556737	7%	- 20.93
1980	13814240	17.17%	60.28	3233483	8%	- 7.13
1970	8619031	16.54%	-	3481646	8%	-

*Foram selecionados os municípios com mais de cem mil habitantes que não estavam incluídos em Regiões Metropolitanas, em RIDEs, ou em aglomerações urbanas de capitais de estado

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ipeadata, 2011 e Censo 2010

Paralelamente, entre 1991 e 2000, logo após as maiores quedas da população rural nos municípios selecionados, as taxas de crescimento de sua população total e urbana superaram, respectivamente, as taxas de crescimento da população total e da população urbana brasileiras (ver **quadros 3.2. e 3.3.**). E, em números absolutos, os crescimentos total e urbano verificados no conjunto desses municípios superaram em muito ao decréscimo de sua população rural. Não fica claro se a população rural contribuiu diretamente com o crescimento urbano dos municípios, mas o que se pode afirmar é que houve, no período, um crescimento populacional urbano mais intenso que o êxodo rural nesses mesmos municípios⁴⁹.

⁴⁹ Essa análise poderia ser enriquecida com os dados de população residente não natural dos municípios, contudo, como esses dados ainda não estavam disponibilizados pelo Censo de 2010 quando esta análise foi feita e os dados de 2000 mostram-se insuficientes para uma análise mais aprofundada, optamos por não explorar este indicador no momento.

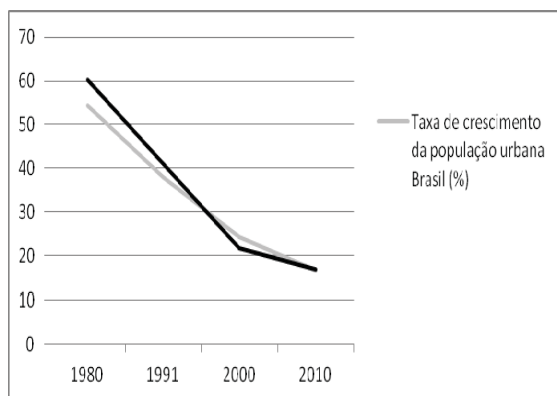


GRÁFICO 3.4 Taxas de variação da população urbana, para o Brasil e para o conjunto de municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. 1980 a 2010

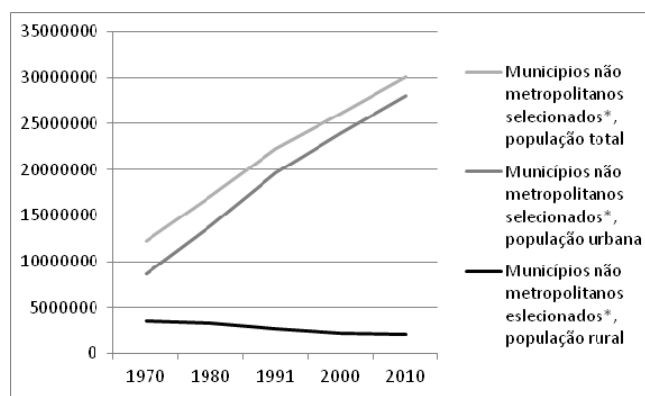


GRÁFICO 3.3 População urbana, população rural e população total dos municípios selecionados não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. 1970 a 2010

Além disso, para o conjunto dos municípios selecionados, predomina a população urbana, em índices semelhantes ao que se apresenta para o grupo dos principais centros urbanos metropolitanos, componentes de RIDEs e capitais de estado da Federação. Ou seja, do ponto de vista demográfico, predomina o caráter urbano nesses municípios em contraste com os municípios não metropolitanos com menos de cem mil habitantes que se apresentam com maiores contingentes de população rural, ainda que também possuam população predominantemente urbana (Ver gráfico 3.3.).

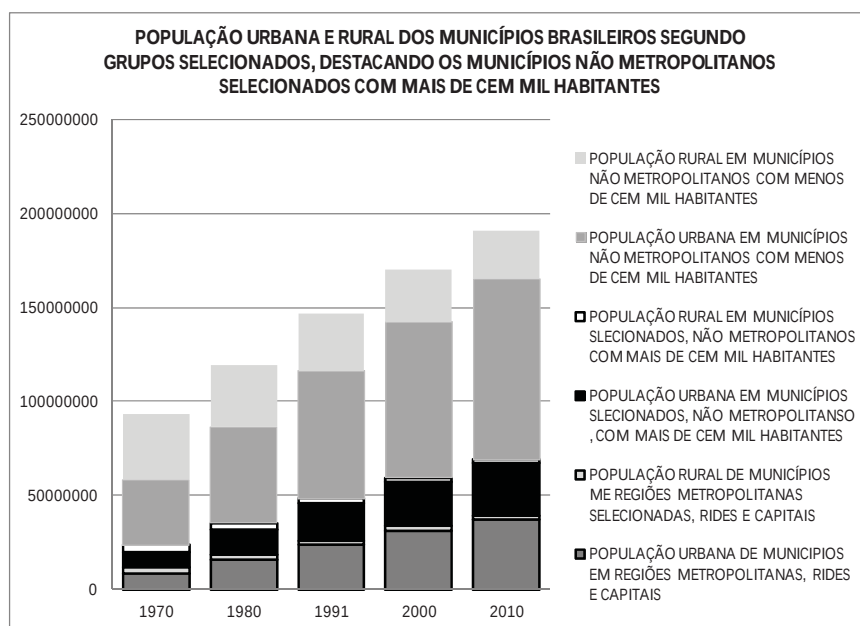


GRÁFICO 3.5 – População urbana e rural dos municípios brasileiros segundo grupos selecionados, destacando os municípios não metropolitanos selecionados com mais de cem mil habitantes em 2010

3.1.2 Evolução da divisão político-administrativa dos municípios selecionados

Quanto à origem e evolução territorial, a grande maioria desses municípios é contabilizada nos censos do IBGE desde 1940. Do total de 149, apenas 22 não foram contados a partir dessa edição. Dentre os municípios mais novos, destacam-se os pertencentes ao Estado do Paraná como maioria. Além deles,

aparecem municípios ligados a fronteiras agrícolas abertas no Centro-Oeste e Nordeste, na segunda metade do século XX, e municípios com grande relevância para a indústria ou para o extrativismo. Os municípios que não foram contados pelo censo de 1940 são:

- Apucarana, Araçongas (PR) e Coronel Fabriciano (MG): passam a ser contados a partir de 1950;
- Maringá, Cascavel, Toledo (PR), Volta Redonda (RJ), Rondonópolis (MT), Araguaína (TO), Paulo Afonso (BA): passam a ser contados a partir de 1960;
- Ipatinga (MG), Votorantim (SP), Balneário Camboriú (SC) e Umuarama (PR): passam a ser contados no censo de 1970;
- Sinop (MT) e Ji-Paraná (RO): aparecem como municípios apenas no censo de 1980;
- Parauapebas (PA), Eunápolis, Teixeira de Freitas (BA) e Açailândia (MA): em 1991;
- Rio das Ostras (RJ) em 2000.

Da mesma forma, o processo de ampliação da população urbana nesses municípios orientou a produção de novas municipalidades, no período de 1970 a 2010, emancipadas dos municípios selecionados.

Dos 149 municípios de porte médio aqui estudados, não metropolitanos e com mais de cem mil habitantes, 66 passaram por processo de desmembramento territorial entre 1970 e 2010, dando origem a outros 115 municípios⁵⁰. O censo de 1980 registrou para esses municípios emancipados um total 19.238 habitantes e, em 2010, o mesmo grupo já abrigava um total de 1.324.567 habitantes. O que poderia, a princípio, caracterizar a evolução desses municípios como significativa para entender o aumento da população urbana associada aos municípios não metropolitanos com mais de 100 mil habitantes que selecionamos para nosso estudo.

O peso dos municípios emancipados em relação ao conjunto de municípios selecionados pode ser visto a partir do quadro **GRÁFICO 3.4** onde analisamos a evolução demográfica do conjunto dos municípios que surgiram por desmembramento dos municípios de porte médio selecionados.

A atenção que dedicamos a esses municípios emancipados faz referência à opção metodológica estabelecida por Andrade e Serra (1998) no estudo “*O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro*”. Naquele trabalho, onde o entendimento da cidade média é primordialmente quantitativo, com determinação dessa condição a partir do contingente populacional dos centros urbanos, os autores optaram por incluir os habitantes dos municípios emancipados como forma de corrigir as bruscas perdas populacionais representadas pelos desmembramentos territoriais e minimizar desvios dos dados utilizados na compreensão da evolução demográfica dos núcleos urbanos defendidos como cidades médias.

⁵⁰ Informações organizadas a partir da publicação “Evolução da divisão territorial do Brasil. 1872-2010” (IBGE, 2011).

QUADRO 3. 4 Municípios criados depois de 1970, por desmembramento dos municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes

Municípios criados depois de 1970 a partir dos municípios não metropolitanos* com mais de cem mil habitantes							
CENSO	POPULAÇÃO	VARIACÃO DA POPULAÇÃO (%)	MUNICÍPIOS CRIADOS	POPULAÇÃO URBANA	TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)	(% Particip. > 100mil*	
						Pop. Total	Pop Urb.
2010	1356948	23.54	5	876005	65%	4.64	3.23
2000	1098414	120.98	75	639365	58%	4.34	2.75
1991	497072	2483.80	33	229819	46%	2.29	1.20
1980	19238		2	6394	33%	0.11	0.05
MÉDIA DE POPULAÇÃO EM 2010: 11.799,55							

* Municípios selecionados com mais de cem mil habitantes em 2010, não incluído em regiões metropolitanas, capitais, ou em aglomerações urbanas de capitais

Fonte: IPEADATA 2011/ IBGE, Evolução da divisão territorial do Brasil. 1872-2010

Resta-nos saber, para nosso estudo, se a população dos municípios emancipados deve ser considerada para análise dos municípios de porte médio e provável identificação de cidades médias entre eles.

Quatro subquestões importantes devem se desdobrar da análise dessa especificidade metodológica.

- A primeira é sobre a atenção que devemos ter para com os dados coletados, no sentido de perceber as distorções que eles podem suscitar, caso não passem por um tratamento adequado.
- A segunda, de natureza qualitativa, se refere à possibilidade de que os municípios de porte médio, em geral, estariam envolvidos na gênese de municípios mais recentes que as metrópoles.
- Em terceiro, poderíamos especular se o surgimento de novas municipalidades, a partir dos municípios de porte médio, representaria o aumento da complexidade da região onde estão inseridas, mudando os papéis das cidades e o arranjo de interações entre os núcleos urbanos nessas áreas.
- Por último, destacamos que o desmembramento de municípios comprova que o processo de urbanização associado aos municípios de porte médio não se resume às cidades de porte médio, mas envolve os diversos núcleos urbanos estruturados ao longo do processo de urbanização das regiões em que se inserem, incluídos aí os povoados e distritos que desmembrados originaram novos municípios.

Essas questões não são o foco principal do presente estudo, entretanto, sobre essa última, merece destaque o significado da opção metodológica tomada por Andrade e Serra (1998). Em seu estudo, como já dissemos, os pesquisadores partem da conceituação de cidade média como equivalente à cidade de porte médio⁵¹, conceituação diferente da qual consideramos na presente pesquisa.

⁵¹ Nesse aspecto o estudo de Andrade e Serra, analisado nos parágrafos posteriores, difere do nosso entendimento geográfico de cidade média, o qual está embasado em variáveis qualitativas, ligadas aos papéis urbanos desses centros urbanos, e não

Em decorrência disso, a população dos municípios emancipados é apresentada como parte integrante do duplo processo de concentração demográfica e da ampliação da produção de riquezas capitaneado pelas cidades de porte médio, que os autores reconhecem como cidades médias. Por isso, os pesquisadores agregam o contingente populacional dos municípios desmembrados às cidades que os originaram e reconhecem o crescimento dos novos municípios como consequência do crescimento das cidades de porte médio que os originaram. Essa postura, devido à forma de cálculo adotada (somatório das populações), induz ao entendimento de que o crescimento das populações dos municípios emancipados é predominantemente função da urbanização das cidades médias que os originaram.

Concordamos parcialmente com os citados autores. Pois, acreditamos que a evolução demográfica dos municípios emancipados de cidades médias tem importante relação com o processo de urbanização associado a elas. Contudo, percebemos a necessidade de ampliar a análise dessa emancipação para além do aspecto estatístico e, pelo menos, ensejar considerações sobre os aspectos qualitativos da mudança dos papéis desses núcleos urbanos e das suas interações após sua emancipação. Assim, em nosso entendimento, precisaríamos antes diferenciar os municípios emancipados de cidades médias daqueles emancipados de cidades de porte médio, para depois verificarmos os tipos de relações que passam a se estabelecer entre eles e seus municípios originadores.

Sendo ainda mais explícitos, podemos dizer que o questionamento a respeito da evolução da divisão territorial das regiões onde estão inseridas as cidades médias deveria ser reorientado para o seguinte: ao emanciparem-se de municípios de cidades médias, os municípios recém-criados continuam tendo seus processos socioespaciais como função determinada por seus municípios de origem, ou, deveriam eles ser entendidos como entidades diferenciadas, com processos específicos, cuja subordinação, semelhante a das cidades médias, é em relação ao processo de urbanização da região?

Ou seja, parece-nos que a opção de análise de Andrade e Serra (1998) poderia ser ampliada, no sentido de entender os significados desses desmembramentos de municípios. Mas antes disso, faz-se interessante averiguar a relevância desse contingente populacional dos municípios desmembrados para o conjunto de municípios de porte médio que tomamos para nossa análise.

Os 115 municípios emancipados dos outros com mais de cem mil habitantes selecionados para nossa pesquisa têm população média de 11.518 habitantes, o maior deles (Luís Eduardo Magalhães-BA) possui 60.105 habitantes (Censo IBGE, 2010) e o menor (Santa Tereza-RS) possui 1.720 habitantes (CENSO IBGE-2010). A maioria (73 municípios) foi criada entre 1991 e 2000, o que os caracteriza como

exclusivamente em variáveis quantitativas, que comparecem apenas para uma delimitação inicial, mas não definitiva desse grupo de cidades.

municípios criados no novo marco legal da Constituição de 1988, que estabeleceu maior flexibilidade e delegou aos estados a definição dos critérios para emancipação de novos municípios (IBGE, 2011)⁵².

A significância alcançada pela população total desses municípios emancipados, em relação ao conjunto que os originou, mesmo depois de pelo menos 20 anos de sua emancipação, é de 4,56%. Além disso, os emancipados têm apenas 56,39% da sua população classificada como urbana. Acrescentando que tais municípios encontram-se sob forte influência de seus vizinhos (municípios de porte médio que os originaram), e que desses nem todos correspondem a cidades médias, poderíamos concluir que sua relevância como expressão do processo de urbanização do conjunto selecionado pode ser omitida nas análises nacionais das cidades de porte médio (que pretende reconhecer cidades médias), sem maiores riscos de comprometimento das conclusões.

Todavia, esse fato não autoriza a desconsideração desses pequenos núcleos urbanos nas análises de escala local ou regional, visto que entre eles e as cidades médias podem estabelecer-se interações correspondentes a ampliações de processos intraurbanos, como movimentos diários interurbanos entre casa e trabalho. Além disso, a produção de novas entidades politicamente autônomas nas regiões onde se inserem as cidades médias tende a qualificar o urbano, complexificando a rede de relações que envolvem essas cidades.

3.1.3 Taxa de urbanização, população e população urbana de municípios de porte médio

Com exceção de um único município (Cametá – PA), todos os municípios selecionados em nossa análise possuem mais que a metade de sua população em áreas urbanas⁵³. Apenas oito têm menos de 75% da população urbana (indicados no **QUADRO 3.5**).

QUADRO 3.5 Municípios com as menores taxas de urbanização entre os municípios de porte médio (seleção de municípios com mais de cem mil habitantes, não incluídos me regiões metropolitanas, RIDEs, ou aglomerações de capitais. 2010

MUNICIPIO	URB 2010 (%)
Cametá (PA)	43,71
Itapipoca (CE)	57,65
Abaetetuba (PA)	58,82
Bragança (PA)	64,14
Parintins (AM)	68,50
Codó (MA)	68,66
Santarém (PA)	73,25
Petrolina (PE)	74,57

⁵² Como ressaltado pela citada pesquisa do IBGE (2011), em geral, tais critérios estão pautados em limites mínimos de: população, eleitores, renda e construções existentes na sede (IBGE, 2011). Todavia, em geral, poderíamos dizer que essas emancipações são menos criteriosas que políticas.

⁵³ Quanto à participação urbana na população municipal, podemos dizer que, no Brasil, em 2010, os municípios estão divididos em parcelas mais ou menos equivalentes em três grupos: 36,39% dos municípios têm taxa de urbanização maior ou igual a 75%, 29,06% dos municípios possuem taxa de urbanização entre 75% e 50%, e 34,54% dos municípios têm taxa de urbanização abaixo de 50%. Apenas 13, 95% de todos os municípios brasileiros têm população urbana maior que 90% do total municipal.

Como tais municípios de porte médio, com população urbana relativamente menor, estão nas regiões Norte ou Nordeste, podemos entender que os municípios com mais de cem mil habitantes do Centro-Sul, em geral, têm mais de 75% de sua população urbana, ou, ainda, que no Norte e Nordeste esses mesmos municípios tendem a apresentar taxa de urbanização⁵⁴ reduzida em relação aos seus equivalentes nas regiões Sul e Sudeste.

O grupo selecionado reúne, ainda, 113 dos 776 municípios brasileiros com taxa de urbanização maior que 90%, representando 14,56% dos municípios brasileiros que possuem esse patamar de população urbana e quase 76% dos municípios de nossa seleção (Censo IBGE 2010).

Nossa seleção reúne também 72 dos 390 municípios brasileiros que possuem mais de 95% da sua população municipal em área urbana, em números percentuais equivalendo a 18,46%, ou, para a nossa seleção, 48,32%.

O conjunto de municípios selecionados abriga 27.695.236 habitantes em suas áreas urbanas, alcançando, para o conjunto, a taxa de urbanização de 91,28% (contra 84,36% de população urbana do país), participando com 17,21% da população urbana do Brasil.

No conjunto de 149 municípios selecionados, dois deles têm 100% de população urbana (Balneário Camboriú – SC e Várzea Paulista – SP) e a média das taxas de urbanização dos municípios é de 91,77%, com mediana de 94,87%. O Brasil, por sua vez, tem 68 municípios com 100% de taxa de urbanização e 63,83% e 64,67%, respectivamente, como média e mediana das taxas de urbanização dos seus municípios.

Contudo, a grande maioria dos municípios do conjunto tem pouco mais de cem mil habitantes, ou chegou a esse patamar em décadas mais recentes conforme comprovam os dados dos Censos do IBGE (ver Matriz Síntese ao final do capítulo), o que revela um papel diferenciado na dinâmica populacional e na dinâmica de evolução da centralidade associada a cada um desses municípios.

Esses aspectos considerados ratificam a participação significativa dos municípios selecionados no processo de urbanização brasileiro e que a dimensão urbana, compreendida aqui como a predominância de população e de papéis urbanos, os caracteriza de maneira contundente.

Analisando a distribuição espacial dos municípios selecionados para esse estudo, podemos observar sua concentração em maior número e em população na região Sudeste. A seguir, em número de municípios, temos a região Nordeste, quase equivalente à Região Sul, que, por sua vez, tem maior população que a última (**QUADRO 3.6**).

⁵⁴ Ver Matriz Síntese ao final desse capítulo, percebemos que os municípios com taxa de urbanização abaixo de 90% são proporcionalmente mais presentes na Região Norte e na Região Nordeste e muito menos presentes na Região Sudeste.

QUADRO 3. 6 Distribuição regional dos municípios de porte médio (municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes)

Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes*. Distribuição dos municípios, população, variação da população rural e taxa de urbanização por região 2010						
REGIÕES	MUNICÍPIOS	MENOR	Média	Mediana	MAIOR	POP. TOTAL
	% QUANTIDADE	% URB % VAR POP RUR** POPULAÇÃO	% URB % VAR POP RUR** POPULAÇÃO	% URB % VAR POP RUR** POPULAÇÃO	% URB % VAR POP RUR** POPULAÇÃO	
NORTE	6.71	43.71	75.17	76.48	94.98	
		-25.56	14.43	14.05	49.25	
	10	102033	159965.6	145792	294580	1599656
NORDESTE	20.13	57.65	86.29	88.57	97.55	
		-51.74	2.63	0.89	52.94	
	30	100014	190985.8667	148800	556642	5729576
SUDESTE	48.99	75.44	94.98	96.19	100.00	
		-71.17	-3.79	-9.81	209.11	
	73	100765	206558.9726	146995	629921	15078805
SUL	19.46	83.71	94.89	95.39	100.00	
		-84.58	-3.87	-3.50	78.95	
	29	100676	215251.5172	183373	515288	6242294
CENTRO-OESTE	4.70	82.89	92.55	92.70	98.25	
		-26.04	21.74	0.06	171.52	
	7	101791	174448.7143	176424	334613	1221141

*Foram selecionados os municípios com mais de cem mil habitantes que não estavam incluídos em Regiões Metropolitanas ou em aglomerações urbanas de capitais de estado

** Variação da população rural entre 2010 e 2000

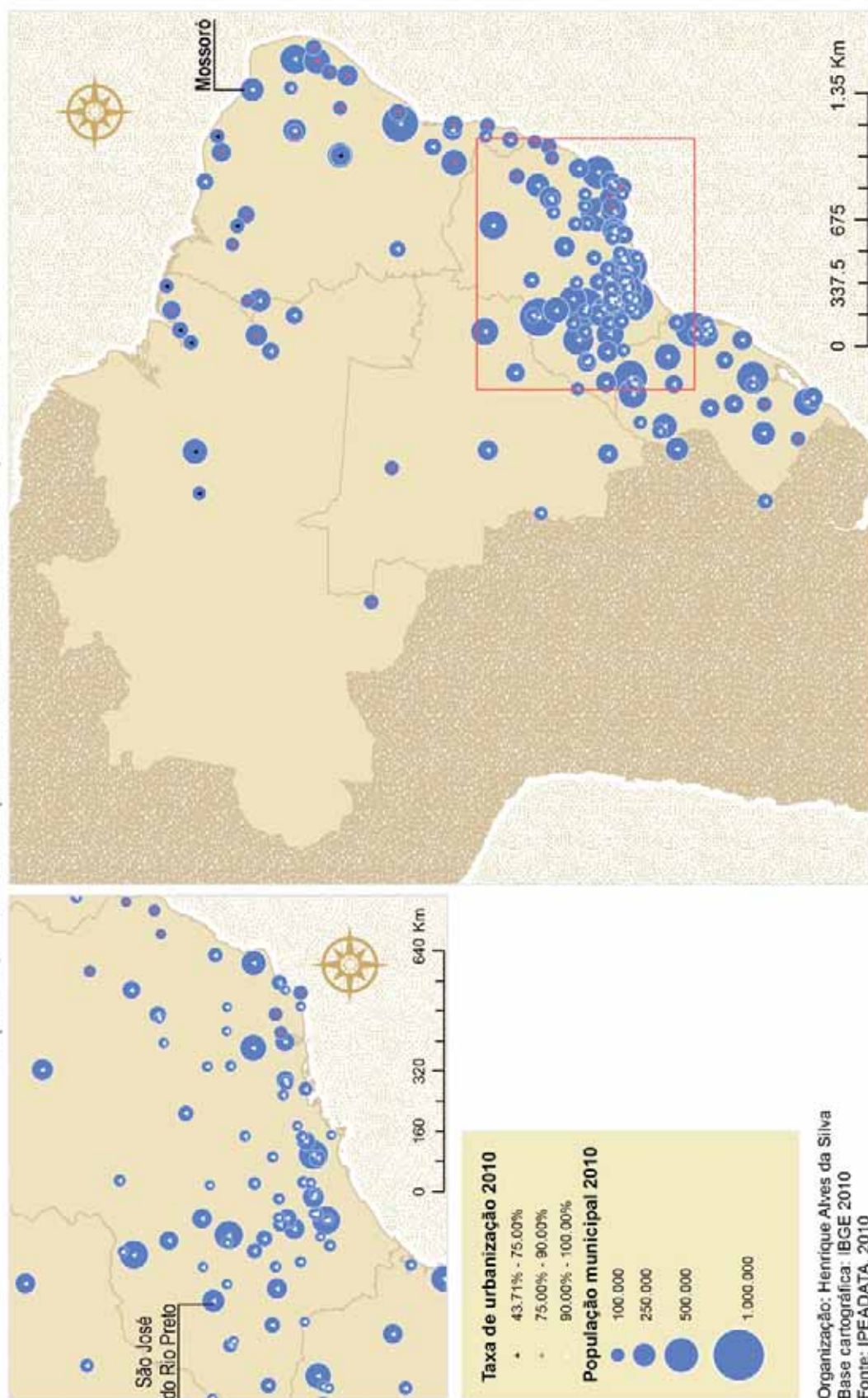
Fonte: organizado pelo autor a partir dos dados de Ipeadata, 2011 e do Censo IBGE, 2010.

As regiões Norte e Centro-Oeste seguem as anteriormente citadas, com aproximadamente um quarto de seu número de municípios e de sua população.

Contudo, a região Norte supera ligeiramente a região Centro-Oeste em número de municípios e em população. Esse panorama geral faz uma referência muito aproximada ao quadro geral da urbanização brasileira em termos regionais, ou seja, reproduz a concentração e o dinamismo da região Sudeste, em relação a todas as outras regiões, seguido de perto pela Região Sul e bem depois pela região Nordeste, deixando às regiões Norte e Centro-oeste o papel de regiões menos urbanizadas em número de municípios e em população urbana.

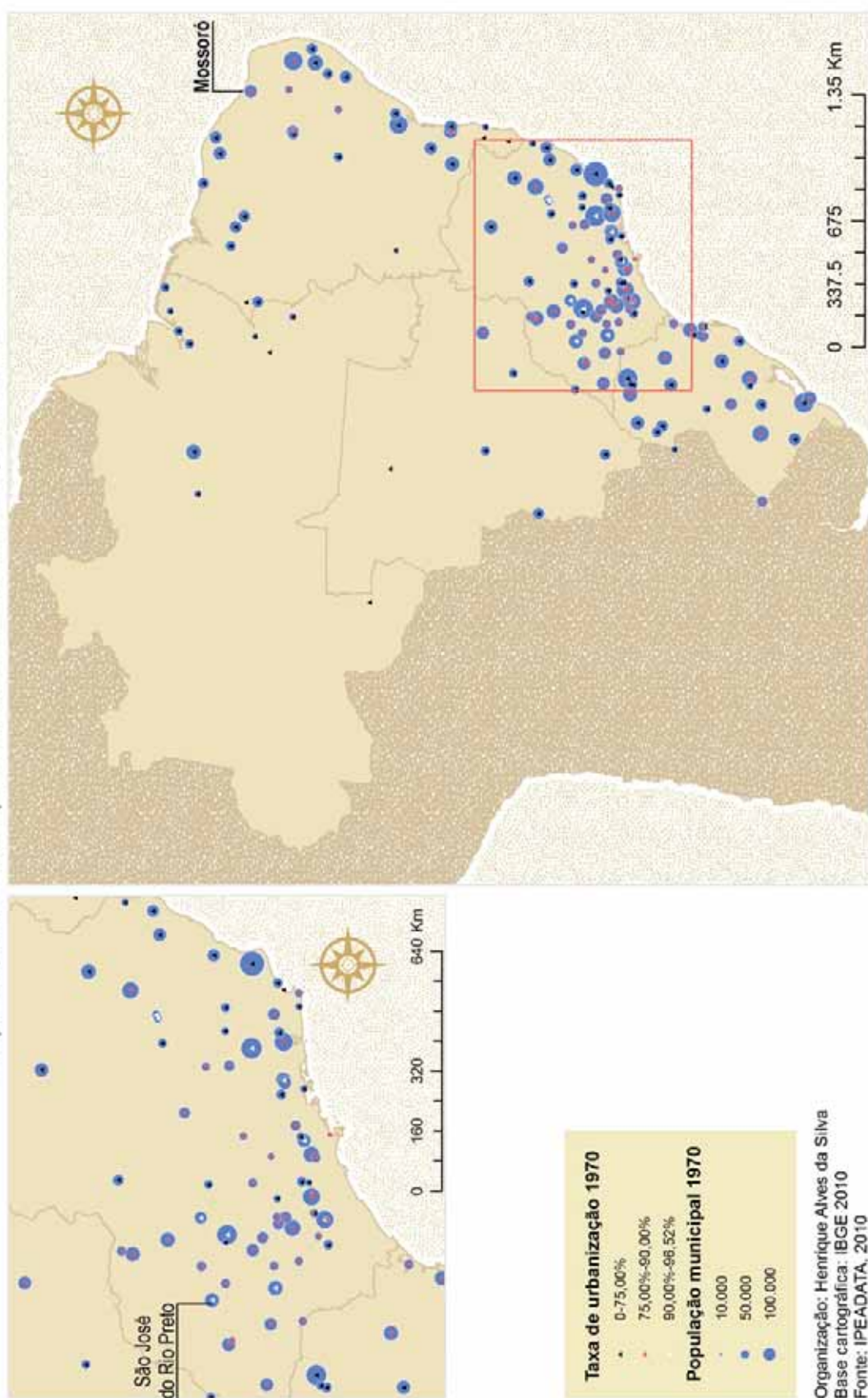
As regiões Sul e Centro-Oeste abrigam os municípios com menores e mais altos intervalos de variação da taxa de urbanização, contudo a Região Sudeste apresenta a mais alta mediana desse índice e detém o município com maior população do conjunto (São José dos Campos-SP). Contraditoriamente, as três regiões possuem maiores amplitudes da variação da taxa de crescimento da população rural, apontando para um campo mais suscetível a oscilações bruscas e provavelmente a disputas socioeconômicas.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes.
População municipal e taxa de urbanização. 2010



MAPA 3. 2 Brasil: municípios de porte médio (seleção de municípios não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes não incluídos em aglomerações metropolitanas ou aglomerações de capitais). População urbana e taxa de urbanização. 2010

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes.
População municipal e taxa de urbanização. 1970



MAPA 3.3 Brasil: municípios de porte médio (seleção de municípios, não inseridos metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. População Municipal e taxa de urbanização. 1970

Em um polo oposto, encontram-se as Regiões Nordeste e Norte com os maiores e mais baixos intervalos de taxa de urbanização, medianas mais baixas na distribuição das taxas de urbanização e com os municípios com menor população urbana do conjunto. As populações rurais também oscilam, mas em amplitudes menores que as das outras três regiões do país.

Essa diferença regional entre as taxas de urbanização já estava posta na década de 1970, conforme vemos no **MAPA 3.3**. Ao analisar o mapa percebemos que havia uma predominância geral de taxas de urbanização inferiores a 90%, com as exceções localizadas exclusivamente na Região Sudeste. Em compensação, a maioria dos municípios selecionados dessa mesma região possuía taxas de urbanização abaixo de 90%, assim como a totalidade dos municípios das outras regiões.

Da comparação do mapa de 1970 com o mapa de 2010, o que se nota é que, durante o período, produziu-se uma maior homogeneidade entre os municípios selecionados quanto à elevação das taxas de urbanização ao patamar de mais de 90%, com destaque para as regiões Centro-Oeste e Sul, onde essa homogeneidade foi alcançada com maior efeito. Os municípios das regiões Norte e Nordeste, a despeito do mesmo avanço nas taxas de urbanização, ainda apresentam os municípios selecionados com menores taxas de urbanização, sugerindo uma homogeneização ainda em processo nestas regiões.

3.2 Análise da dinâmica econômica

Para a análise da economia associada aos municípios de porte médio, entendidos aqui como municípios com mais de cem mil habitantes não envolvidos em aglomerações metropolitanas ou de capitais, embasamo-nos nos dados do PIB municipal, de seus valores adicionados por setor da economia e no número de trabalhadores formais segundo totais e por setores econômicos. O recorte temporal difere da análise da população em decorrência da indisponibilidade de dados para os mesmos períodos.

Assim, analisamos o PIB municipal anual no período de 1999 a 2008⁵⁵ e o número de trabalhadores formais nos anos de 1991, 2000 e 2007⁵⁶. A título de compatibilização, nos mapas, o PIB municipal e seus valores adicionados foram analisados preferencialmente para o ano de 2007, a fim de permitir comparações com os dados do emprego formal, indisponíveis para 2008. Acreditamos que, a despeito das diferentes periodizações e da divergência com o período tomado para análise dos dados demográficos, a presente análise dos dados econômicos não ficou prejudicada, e prestou-se a seu objetivo de delinear uma visão dos municípios não metropolitanos com cem mil habitantes. Lembramos que este recorte demográfico e esta posição geográfica foram estabelecidos com o intuito de aproximação das cidades médias incluídas nesse grupo de municípios.

⁵⁵ A metodologia de cálculo do PIB municipal sofreu alteração a partir de 1999, o que impossibilitou a comparação com os dados disponíveis de períodos anteriores.

⁵⁶ Durante o período de coleta e sistematização destas informações uma reestruturação do sistema on-line de disponibilização dos dados do Ministério do Trabalho e Emprego impossibilitou momentaneamente a coleta de dados municipais. Isso obrigou-nos a utilizar levantamentos realizados anteriormente (2009).

3.2.1P IB municipal e PIB per capita

Em 2008, o PIB municipal dos municípios com mais de cem mil habitantes não incluídos entre os espaços urbanos das áreas metropolitanas, RIDE's e aglomerações urbanas correspondentes às capitais de estado somou R\$ 278.658.617.130,00 – em reais do ano de 2000 (IPEADATA, 2011) –, o que representa 17,76% do PIB municipal nacional.

Considerando o período de 1999 a 2008, o PIB do conjunto de municípios analisados teve crescimento similar ao crescimento do PIB do Brasil para o mesmo período (ver **QUADRO 3.7**). Para ambos os casos, as taxas são positivas e crescentes, com uma pequena diferença nas taxas de crescimento do PIB dos municípios selecionados, cujas taxas são ligeiramente maiores que as taxas do Brasil.

QUADRO 3. 7 PIB Municipal dos municípios de porte médio (com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações metropolitanas). 1999 a 2008

PIB MUNICIPAL. 1999 A 2008					
PIB MUNICIPAL	NÃO METROPOLITANOS*			BRASIL	
	Mil R\$ DE 2000	% VARIAÇÃO	PARTICIPAÇÃO BRASIL	Mil R\$ DE 2000	% VARIAÇÃO
2008	278.658.617,13	5,84	17,76	1.569.394.484,34	5,16
2007	263.281.457,29	5,54	17,64	1.492.351.812,70	6,09
2006	249.461.173,66	5,59	17,73	1.406.665.463,08	3,96
2005	236.255.679,90	2,93	17,46	1.353.122.396,19	3,16
2004	229.521.573,46	8,12	17,50	1.311.677.726,68	5,71
2003	212.287.554,28	0,89	17,11	1.240.799.172,19	1,15
2002	210.408.960,08	3,23	17,15	1.226.733.235,14	2,66
2001	203.820.861,49	0,04	17,06	1.194.969.109,07	1,31
2000	203.730.103,56	7,93	17,27	1.179.482.000,00	4,31
1999	188.761.657,74		16,69	1.130.788.149,36	

*Foram selecionados os municípios com mais de cem mil habitantes que não estavam incluídos em aglomerações urbanas metropolitanas ou em aglomerações urbanas de capitais de estado

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ipeadata, 2011

A série coletada permite ainda uma análise da evolução das parcelas do PIB referentes aos valores adicionados da Agropecuária, dos Serviços, da Indústria e dos Impostos. Essa desagregação do PIB para o período de 1999 a 2008 ajuda a perceber a relação de cada parcela com o PIB total (ver **QUADRO 3.8**). Destacando-se, para todos os anos do período, a maior relevância do Valor Adicionado do PIB dos Serviços, sempre superior a 50% do total. Contudo, sua participação apresenta sutil tendência de diminuição ao longo do período analisado (de 56,27%, em 1999, para 50,74% em 2008) e, paralelamente, percebe-se o crescimento equivalente da participação do Valor Adicionado da Indústria, segunda parcela

em importância no PIB dos municípios analisados (em geral, em torno de trinta por cento do PIB). Os dois valores adicionados juntos indicariam uma economia em torno de 80% embasada por esses dois setores⁵⁷.

QUADRO 3. 8 Participação dos valores adicionados do PIB para os municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes

Participação dos valores adicionados do PIB municipal para os municípios não metropolitanos com mais de cem mil habitantes*.									
1999 a 2008									
ANO	V. A. SERVIÇOS		V. A. INDUSTRIA		V. A. AGROPECUARIA		V. A. IMPOSTOS		PIB MUNICIPAL* EM R\$ DE 2000
	EM R\$ (2000)	% PARTIC. PIB MUN	EM R\$ (2000)	% PARTIC. PIB MUN	EM R\$ (2000)	% PARTIC. PIB MUN	EM R\$ (2000)	% PARTIC. PIB MUN	
2008	141.176.915.15	50.66	93.720.266.13	33.63	5.773.748.73	2.07	37.987.687.12	13.63	278.658.617.13
2007	138.499.844.89	52.61	84.959.460.43	32.27	5.704.328.89	2.17	34.117.823.07	12.96	263.281.457.29
2006	127.780.234.75	51.22	85.105.648.60	34.12	5.505.656.49	2.21	31.069.633.82	12.45	249.461.173.66
2005	121.399.101.51	51.38	79.462.184.52	33.63	5.237.669.60	2.22	30.156.724.27	12.76	236.255.679.90
2004	115.943.420.02	50.52	78.560.040.10	34.23	6.106.441.32	2.66	28.911.672.03	12.60	229.521.573.46
2003	111.527.467.85	52.54	68.157.691.61	32.11	6.118.090.54	2.88	26.484.304.29	12.48	212.287.554.28
2002	111.590.615.72	53.04	66.082.781.21	31.41	5.870.942.73	2.79	26.864.620.41	12.77	210.408.960.08
2001	109.225.907.15	53.59	62.284.057.12	30.56	5.192.861.71	2.55	27.118.035.52	13.30	203.820.861.49
2000	109.151.904.31	53.58	63.910.873.69	31.37	4.905.176.35	2.41	25.762.149.21	12.65	203.730.103.56
1999	106.123.444.67	56.22	54.520.597.15	28.88	4.561.678.86	2.42	23.555.937.05	12.48	188.761.657.74

*Foram selecionados os municípios com mais de cem mil habitantes que não estavam incluídos em Regiões Metropolitanas ou em aglomerações urbanas de capitais de estado

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ipeadata, 2011

O Valor Adicionado da Agropecuária, por sua vez, representa o menor percentual de participação no PIB em todos os anos considerados, não alcançando nem 3% do PIB analisado. Além disso, essa parcela do PIB apresenta tendência de diminuição da sua participação no decorrer dos anos do período analisado (ver **QUADRO 3.8**). O que indica pouca representatividade do setor agropecuário na economia desses municípios selecionados.

Verificando a dinâmica de variação de cada uma das parcelas do PIB ao longo do tempo, constata-se, novamente, o destaque do Valor Adicionado dos Serviços, cuja evolução reitera sua posição enquanto maior parcela na maioria das cidades selecionadas. Porém, pela análise da evolução das taxas, percebe-se um crescimento não uniforme e inconstante, alternando, ao longo dos anos, taxas entre 3% e 9%, com alguns momentos de taxas próximas de zero (2001 e 2003).

O Valor Adicionado da Indústria, por outro lado, apresenta-se como a segunda parcela mais representativa do PIB dos municípios selecionados. Apresenta crescimentos em saltos, com taxas de variação maiores que 10%, a cada quatro anos, a contar de 2000 (ver **QUADRO 3.8**). Entre esses saltos, o índice apresenta valores ligeiramente menores e até negativos. Essa inconstância, contudo, fica relativizada quando

⁵⁷ Um maior detalhamento da metodologia de cálculo do PIB municipal demonstra que o chamado valor adicionado dos serviços refere-se a todo o setor terciário.

percebemos o constante crescimento da participação desse Valor Adicionado no PIB nacional. Fato que nos leva a acreditar que as cidades analisadas, em geral, apresentam uma tendência de crescimento do setor industrial.

O Valor Adicionado da Agropecuária apresenta o comportamento menos expressivo e menos uniforme dos Valores Adicionados, com taxas, em geral, pequenas e tendendo a diminuir, além de uma queda muito forte em 2005 (-14,23%) e uma única taxa acima de 10% em 2002. A participação no PIB nacional também é decrescente, o que contribui pra caracterizar esse Valor Adicionado como indicador menos intenso, por uma dinâmica menos relevante para os municípios selecionados.

Em termos de distribuição espacial, os maiores valores do PIB em 2007 estão associados aos municípios selecionados das Regiões Sudeste e Sul. Os cinco maiores PIB's municipais estão na Região Sudeste e os 27 maiores se alternam entre esta e a Região Sul. Esta última, por sua vez, possui a maior média regional do PIB e a maior mediana, entre os municípios selecionados.

QUADRO 3.9 Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Produto Interno Bruto per capita em R\$ de 2000. 2007

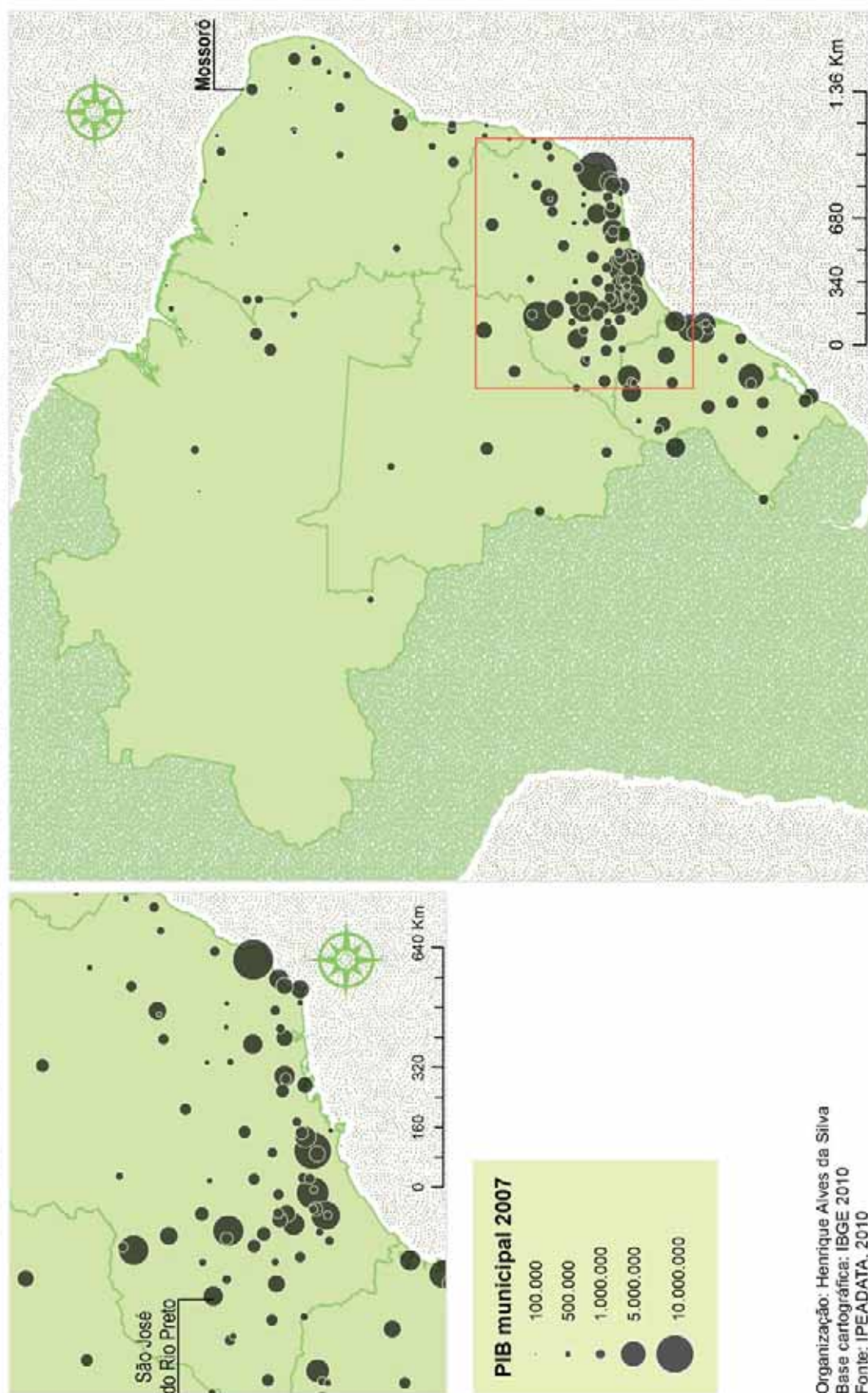
BRASIL. MUNICÍPIOS SELECIONADOS, NÃO METROPOLITANOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES. PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPTA (EM R\$ DE 2000). 2000 E 2007								
	ano 2000				ano 2007			
	MÍNIMO	MEDIA	MEDIANA	MÁXIMO	MÍNIMO	MEDIA	MEDIANA	MÁXIMO
N	1.189.42	4.340.87	2.160.48	21.625.47	1.349.42	4.700.96	3.342.54	12.939.25
NE	1.334.04	3.322.28	2.877.18	8.925.24	1.768.62	4.331.15	3.832.62	11.228.52
SE	2.949.27	8.931.86	8.142.06	37.032.31	3.220.84	10.053.28	9.033.24	35.239.28
S	4.916.89	9.125.89	8.216.53	17.174.32	5.092.74	11.092.12	9.438.79	28.935.79
CO	5.152.41	6.375.45	6.141.28	8.472.78	7.192.31	9.375.05	8.428.80	11.969.05
Fonte: organizado por Henrique A. Silva a partir dos dados do IPEADATA								

Essa análise, feita para 2007, pode muito bem ser repetida para o ano de 2008 com quase nenhuma alteração, a não ser pela introdução, entre os 27 maiores PIB's, de um município da Região Norte.

As regiões Norte e Nordeste abrigam os municípios selecionados com os menores valores do PIB, as menores médias e as menores medianas dos municípios selecionados das cinco regiões. A região Norte possui o município com o menor PIB municipal. Porém, são os municípios dessas duas regiões os que apresentam os maiores crescimentos do PIB entre 1999 e 2008. O que indica um movimento de crescimento dos PIB's municipais nessas duas regiões e, provavelmente, uma tendência de dinamização econômica.

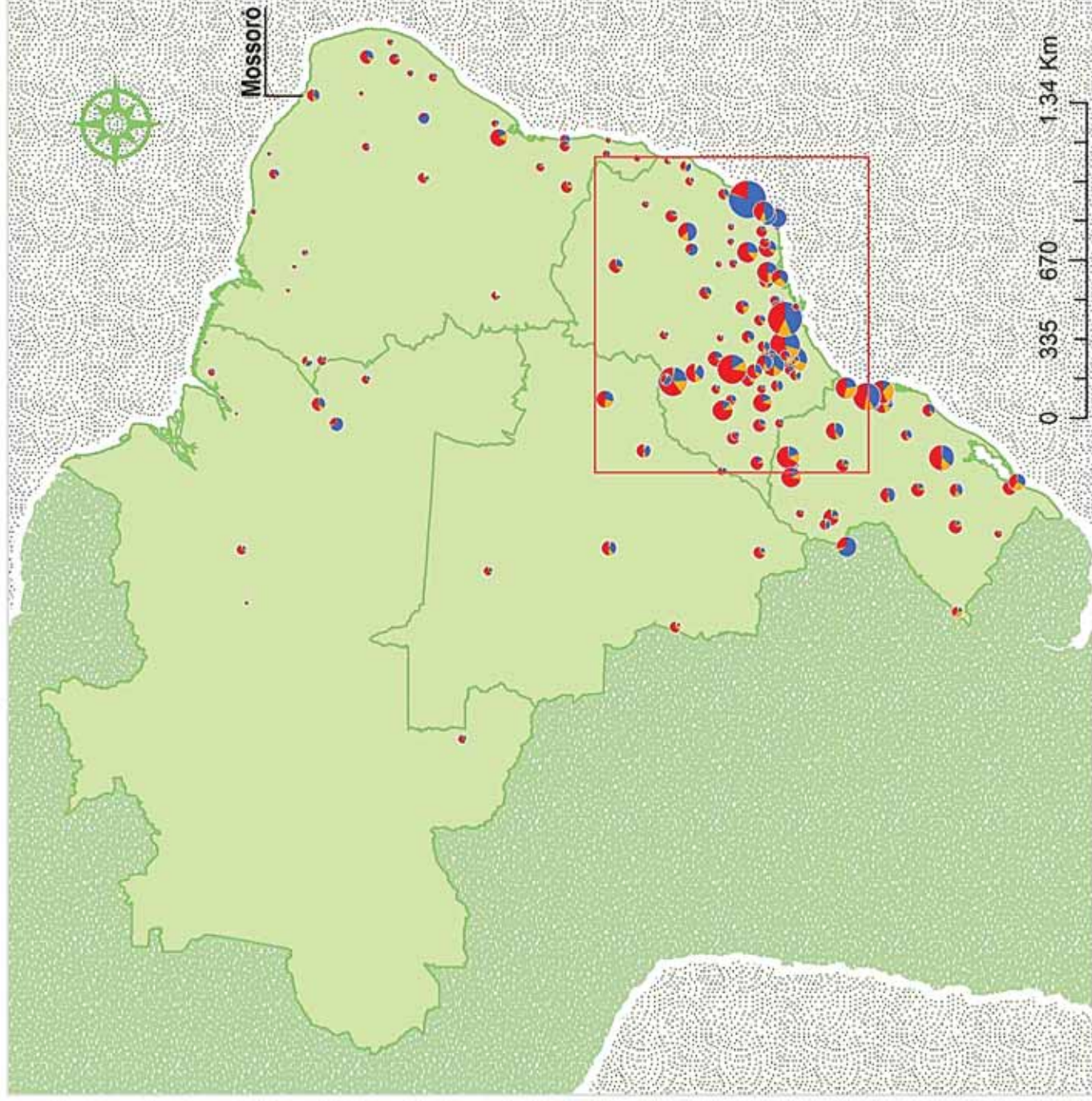
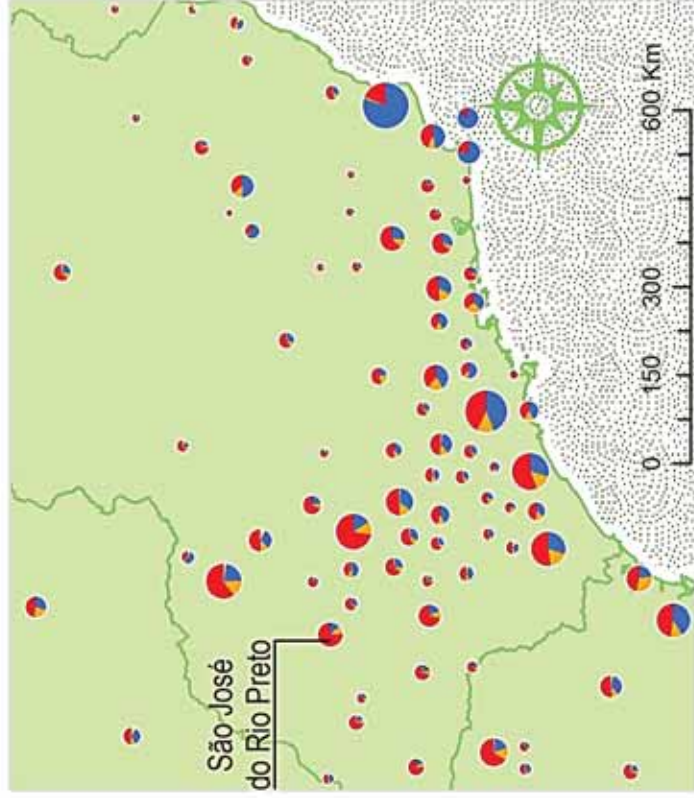
O grupo dos municípios da região Centro-Oeste pode ser entendido como intermediário entre os dois grupos representados pelas outras quatro regiões.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Produto Interno Bruto Municipal (em 1.000,00 R\$ de 2000). 2007.

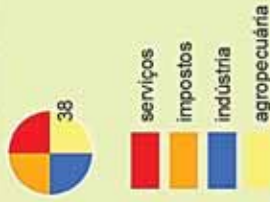


MAPA 3. 4 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Produto interno Bruto Municipal em R\$ 1.000,00. 2007

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Valores adicionados do Produto Interno Bruto municipal (em R\$ 1.000,00 de 2000). 2007.



Valores adicionados do PIB municipal 2007



Organização: Henrique Alves da Silva
Base cartográfica: IBGE 2010
Fonte: IPEADATA, 2010

Por sua vez, o PIB *per capita* varia pouco entre 2000 e 2007, mas permite perceber de maneira mais coerente as diferenças regionais entre os municípios analisados, em especial, as diferenças regionais entre Sul e Norte.

O maior valor do PIB *per capita*, tanto na região Norte como na região Nordeste em 2000 e em 2007, refere-se a municípios ligados à produção de energia e à mineração (Paulo Afonso-BA e Parauapebas-PA) em 2000 e 2007, mas em ambos os casos esses municípios destoam do restante dos municípios das suas respectivas regiões, como se percebe pela mediana e pela média.

Em geral, como se percebe pelas médias e medianas (ver **QUADRO 3.9**), os municípios da seleção que pertencem ao Sudeste e ao Sul (e um pouco menos para a região Centro-Oeste) apresentam maior PIB *per capita* que os municípios selecionados do Norte e Nordeste, apresentando do dobro ao triplo dos valores desses.

3.2.2 Estoque de empregos

A análise do estoque de empregos formais⁵⁸ ratifica as análises do PIB, demonstrando a predominância do terciário e a segunda posição do setor industrial na economia dos municípios selecionados. Possibilita, porém, um maior detalhamento dos setores da economia, bem como uma análise em um período maior que a série histórica disponível para o PIB, além da percepção da importância do setor agropecuário para os municípios selecionados.

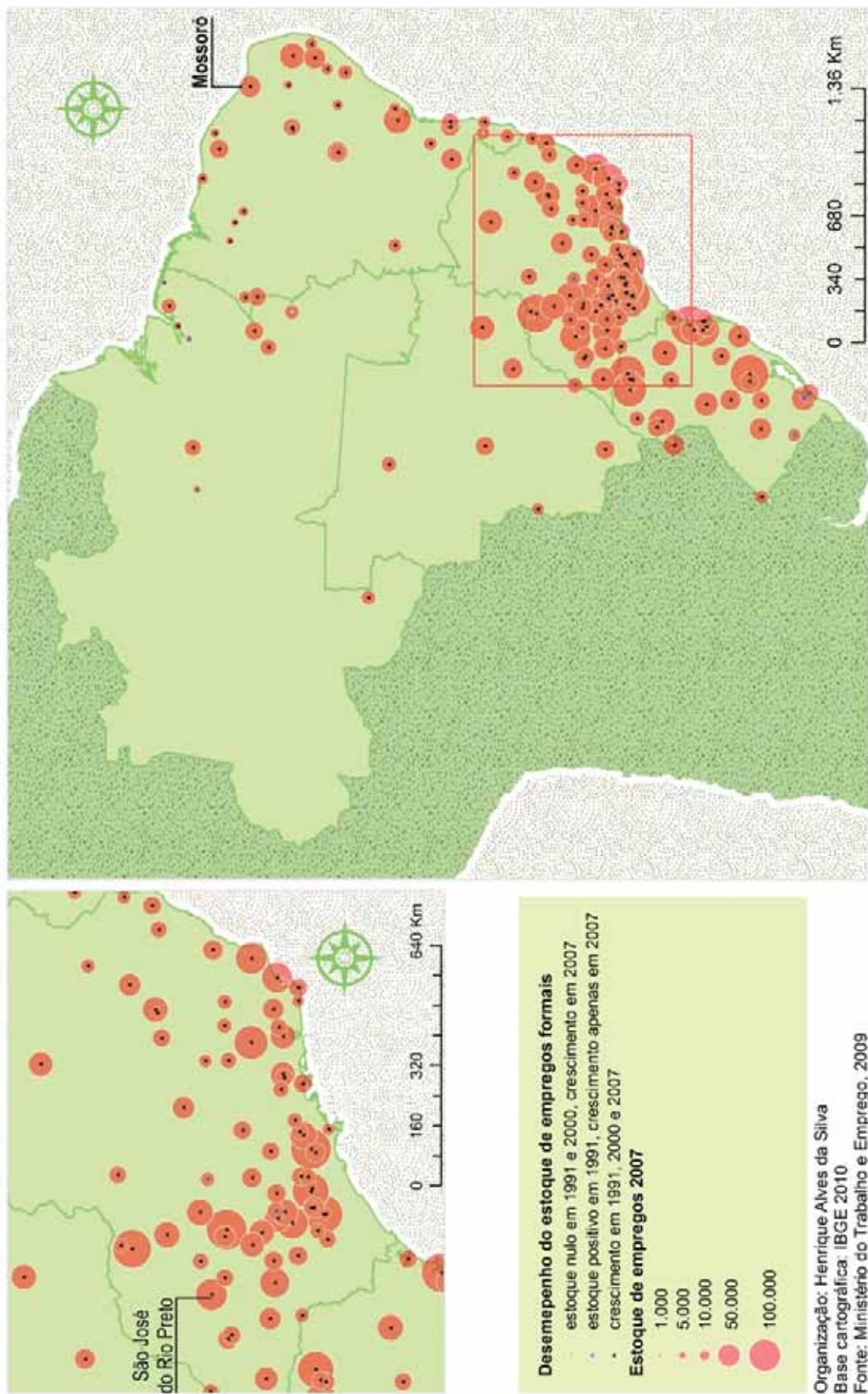
QUADRO 3. 10 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Estabelecimentos e estoques de empregos formais segundo os setores da economia. 2007

Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. ESTABELECIMENTOS E ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS SEGUNDO SETORES DA ECONOMIA. 2007						
SETORES DA ECONOMIA		> 100 MIL		BRASIL		> 100 MIL/ BRASIL
		ABSOL	%	ABSOL	%	
administração pública	estabelecimentos	977	0.16	15019	0.51	6.51
	empregos	674040	10.64	8198396	21.80	8.22
agropecuária	estabelecimentos	41436	6.90	310935	10.59	13.33
	empregos	191238	3.02	1382070	3.67	13.84
comércio	estabelecimentos	259363	43.20	1173362	39.97	22.10
	empregos	1473135	23.24	6840915	18.19	21.53
construção civil	estabelecimentos	26198	4.36	110643	3.77	23.68
	empregos	295262	4.66	1617989	4.30	18.25
extração mineral	estabelecimentos	1111	0.19	7883	0.27	14.09
	empregos	54604	0.86	185444	0.49	29.45
indústria	estabelecimentos	69613	11.59	306682	10.45	22.70
	empregos	1628586	25.70	7082167	18.83	23.00
serviços industriais	estabelecimentos	877	0.15	6757	0.23	12.98
	empregos	51057	0.81	364665	0.97	14.00
serviços	estabelecimentos	200812	33.45	1004164	34.21	20.00
	empregos	1969850	31.08	11935780	31.74	16.50
TOTAIS	estabelecimentos	600387		2935445		20.45
	empregos	6337772		37607426		16.85

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, 2009.

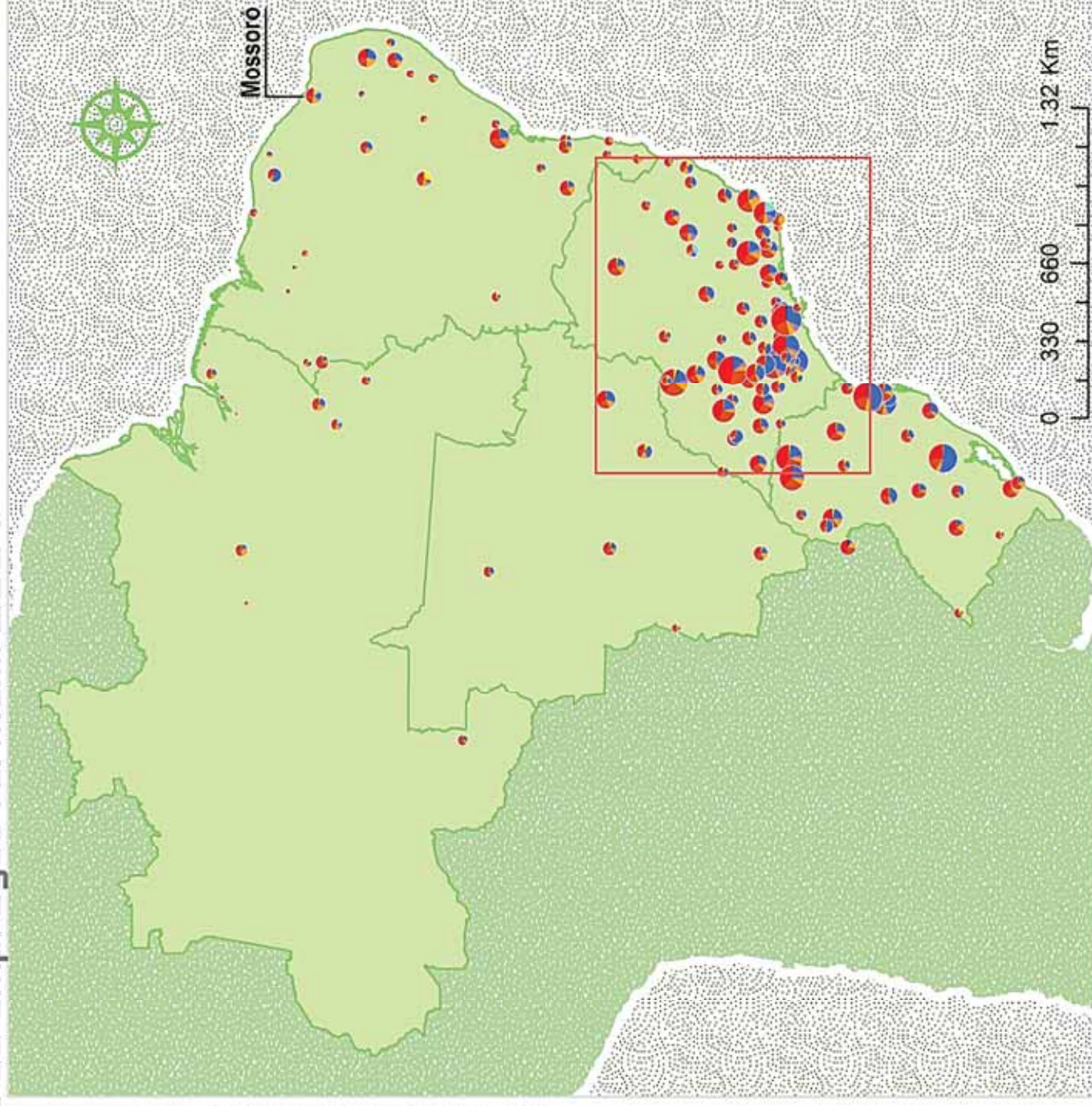
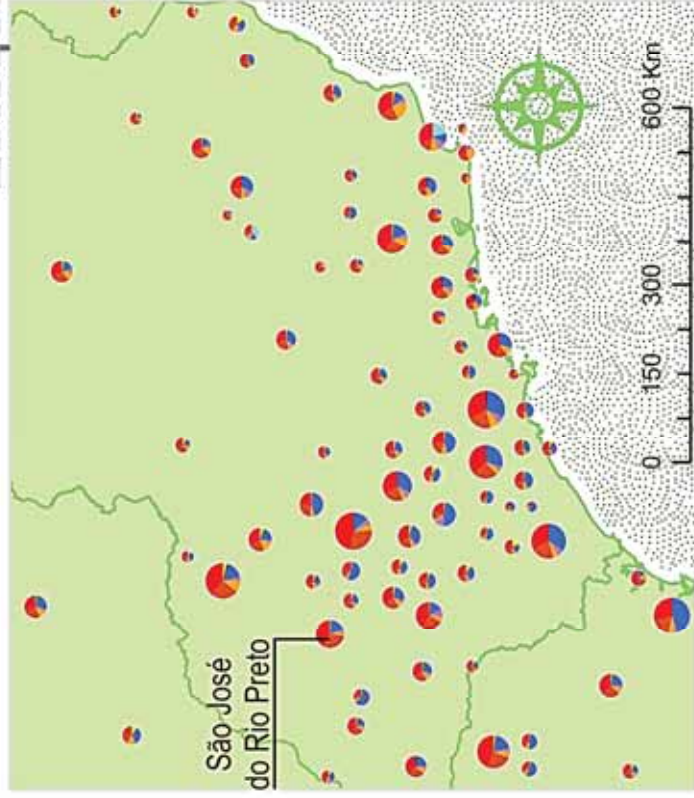
⁵⁸ Empregos formais são os vínculos empregatícios estabelecidos em conformidade com a legislação trabalhista nacional e contabilizados oficialmente pelo Ministério do Trabalho e do Emprego.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Estoque de empregos formais em 2007 e desempenho de 1991 a 2007.

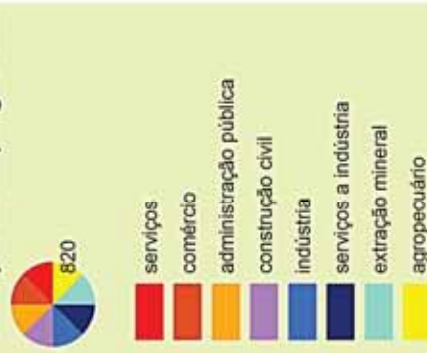


MAPA 3. 6 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Estoque de empregos formais em 2007 e desempenho em 1991, 2000 e 2007

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Estoque de empregos formais. 2007



Estoque de empregos 2007



QUADRO 3. 11 Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Estoque de empregos Formais. 2007

Municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. ESTOQUE DE EMPREGOS FORMAIS. 2007									
REGIÃO	MENOR ESTOQUE MUNICIPAL	Média	Mediana	MAIOR ESTOQUE MUNICIPAL	ESTOQUE		Partic. Na região (%)	TODOS OS MUNICÍPIOS	
					absoluto	%		absoluto	%
NORTE	3218	16.388.00	19596.5	32991	163880	2.59	8.38	1954641	5.20
NORDESTE	5726	24.828.27	17446.5	76296	744848	11.75	11.34	6567837	17.46
SUDESTE	11772	48.779.34	33768	166131	3560892	56.19	18.23	19532512	51.94
SUL	16430	56.273.97	43596	155956	1631945	25.75	25.10	6502571	17.29
CENTRO-OESTE	14415	33.743.86	35268	62455	236207	3.73	7.74	3049865	8.11
TOTAIS					6337772		16.85	37607426	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, 2009.

O estoque de empregos formais em 2007 dos municípios selecionados era de 6.337.772, equivalendo a 16,85% do estoque nacional de empregos formais.

A análise da distribuição espacial dos estoques de empregos formais dos municípios selecionados, em 2007, ratifica a análise do PIB, no sentido de se constatar uma hierarquia econômica e a concentração extremada dos empregos em uma única região:

- Os municípios selecionados da Região Sudeste (grifado no **QUADRO 3.11**) compõem o maior estoque regional de empregos (56,19% do total entre os municípios selecionados). Entre eles, encontra-se o município com o maior estoque: São José dos Campos (SP), com 166.131 empregos formais, 2,62% dos empregos nos municípios com mais de cem mil habitantes, participação maior que todo o conjunto de empregos dos municípios selecionados da Região Norte (grifado no **QUADRO 3.12**), menor estoque regional de empregos (163.880 empregos ou 2,59% do total). Nessa região, os municípios selecionados contribuem com 18,23% do total de empregos.
- A região Sul possui os municípios selecionados correspondentes ao segundo maior estoque de empregos da amostra destacada (25,75% do estoque), possui o município com o terceiro maior estoque (Joinville com 155.956 empregos) e alterna com a região Sudeste as posições do “ranking” dos 16 maiores estoques de empregos formais entre os municípios do recorte. Possui também a maior média, a maior mediana da distribuição dos estoques municipais de empregos formais da

nossa seleção e a maior participação dos municípios com mais de cem mil habitantes selecionados em estoques regionais (25,10% do estoque de empregos de toda a região Sul), ratificando a segunda posição desse grupo regional de municípios no recorte.

- A região Nordeste possui o terceiro maior estoque regional de empregos formais (11,75%) e a menor mediana da distribuição. A região Centro-Oeste possui o quarto maior estoque regional da seleção (3,73%), quase equivalente ao menor estoque regional, correspondente à região Norte, a qual possui também o menor estoque municipal da distribuição em 2007, Bragança (PA) com 3.218 empregos formais.

A evolução temporal desses estoques pode ser indicada pelo **MAPA 3.6**, onde sintetizamos o desempenho para a sequência de estoques em 1991, 2000 e 2007. Percebe-se nesse mapa que a grande maioria dos municípios possuía um estoque positivo em 1991, seguido de ampliações sucessivas em 2000 e 2007. Conformando, para os três períodos, uma variação crescente do número de empregos, ou o dinamismo econômico desses municípios.

QUADRO 3.12 Municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Evolução do estoque de empregos e do número de estabelecimentos formais dos setores da economia.

EVOLUÇÃO DOS ESTOQUES DE EMPREGOS E DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTO FORMAIS DOS SETORES DA ECONOMIA NOS MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS COM MAIS DE CEM MIL HABITANTES. 1991, 2000 E 2007									
SETORES DA ECONOMIA		2007			2000			1991	
		Variação 2000-2007	ABSOL	%	Variação 1991-2000	ABSOL	%	ABSOL	%
administração pública	estabelecimentos (E) -	51.92	977	0.16	84.06	2032	0.21	1104	0.45
	empregos (T)	58.15	674040	10.64	26.98	426191	10.08	335642	10.54
	E/T		689.91			209.74		304.02	
agropecuária	estabelecimentos (E)	0.69	41436	6.90	771.52	41153	4.18	4722	1.92
	empregos (T)	14.27	191238	3.02	142.42	167350	3.96	69034	2.17
	E/T		4.62			4.07		14.62	
comércio	estabelecimentos (E) -	45.65	259363	43.20	351.71	477230	48.47	105650	42.91
	empregos (T)	58.47	1473135	23.24	58.14	929592	22.00	587841	18.45
	E/T		5.68			1.95		5.56	
construção civil	estabelecimentos (E) -	26.49	26198	4.36	174.14	35638	3.62	13000	5.28
	empregos (T)	58.48	295262	4.66	40.83	186305	4.41	132292	4.15
	E/T		11.27			5.23		10.18	
extração mineral	estabelecimentos (E) -	50.34	1111	0.19	151.91	2237	0.23	888	0.36
	empregos (T)	131.33	54604	0.86	- 16.81	23604	0.56	28374	0.89
	E/T		49.15			10.55		31.95	
indústria	estabelecimentos (E) -	28.42	69613	11.59	142.34	97249	9.88	40129	16.30
	empregos (T)	49.21	1628586	25.70	6.54	1091479	25.83	1024520	32.16
	E/T		23.39			11.22		25.53	
serviços industriais	estabelecimentos (E) -	31.16	877	0.15	117.78	1274	0.13	585	0.24
	empregos (T)	31.24	51057	0.81	21.33	38905	0.92	32066	1.01
	E/T		58.22			30.54		54.81	
serviços	estabelecimentos (E) -	38.75	200812	33.45	309.01	327873	33.30	80163	32.55
	empregos (T)	44.54	1969850	31.08	39.62	1362804	32.25	976081	30.64
	E/T		9.81			4.16		12.18	
totais	estabelecimentos	-39.0276	600387		299.8871	984686		246241	
	empregos	49.96278	6337772		32.65628	4226230		3185850	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, 2009.

Apenas três municípios no Sudeste, três no Sul, um no Nordeste e quatro no Norte não se enquadram nessa dinâmica crescente do número de empregos formais para os anos selecionados. Desses 11, oito apresentaram estoques de empregos formais positivos em 1991, contudo sem crescimento positivo em 2000, retomado apenas em 2007. Os outros três não possuíam estoques de empregos em 1991 e em 2000, apresentando números positivos nos empregos formais apenas em 2007.

Da desagregação dos estoques de empregos e de estabelecimentos formais segundo os setores da economia e de sua comparação com o restante do Brasil (ver **QUADRO 3.12**), compreendemos que, para o grupo de municípios selecionados, o setor mais importante quanto à geração de empregos formais é o setor de serviços (31,08%), seguido pela indústria e pelo comércio (em negrito na tabela **QUADRO 3.12**).

O terciário, considerando-se apenas o setor do comércio e dos serviços, já se estabelece como o maior empregador e o maior setor em estabelecimentos (destacado em negrito na tabela **QUADRO 3.12**).

Em relação à participação no contexto nacional (ver o comércio e a indústria dos municípios com mais de cem mil habitantes), os dois setores mais importantes depois do comércio comparecem com mais de 20% dos empregos formais nacionais (21,53% e 23% respectivamente). Porém, o setor da extração mineral nesses municípios é o de maior relevância para o contexto nacional, pois contribui com 29,45% dos empregos formais nacionais do setor, ainda que tenha uma baixa participação no contexto da economia dos próprios municípios (0,89%).

O setor primário, representado aqui pelos subsetores da extração mineral e da agropecuária, tem pouca representatividade no conjunto dos municípios selecionados, com importância destacada apenas em alguns municípios localizados no interior do Estado de São Paulo e em parte dos municípios do Centro-Oeste e em alguns do Nordeste.

Tomando a evolução dos empregos em comparação com a evolução do número de estabelecimentos para cada setor da economia em 1991, 2000 e 2007, percebe-se um conjunto de modificações na conjuntura da economia dos municípios com mais de cem mil habitantes (acompanhar no **QUADRO 3.12**) que passamos, a seguir, a apresentar:

- O setor do comércio aumentou continuamente sua participação no estoque total de empregos, assim como os setores da construção civil e o dos serviços também, só que em maiores proporções que estes últimos;
- A indústria e o setor de serviços à indústria tiveram uma continuada, porém leve, redução em sua participação no estoque de empregos;
- A administração pública apresentou redução contínua do número de estabelecimentos, apesar do aumento do estoque de empregos;

- A agropecuária aumentou o número de estabelecimentos, em oposição à diminuição absoluta e relativa da participação no estoque de empregos formais;
- Por um lado, comércio, construção civil, extração mineral, indústria, serviços à indústria e serviços, apresentaram uma dinâmica de aumento do número de estabelecimentos entre 1991 e 2000, seguido de uma redução desse número entre 2000 e 2007. Esse movimento ocorre contraditoriamente em paralelo a um aumento generalizado dos respectivos estoques de empregos formais de cada um desses setores (a única exceção foi o setor da extração mineral, cujos empregos apresentaram redução em 2000 e aumento em 2007). O resultado, ao final do período, é o aumento da concentração de empregos por estabelecimento em quase todos eles, excetuando a indústria e os serviços.

3.3 Planejamento urbano municipal

Neste subitem nossa intenção é traçar em linhas gerais um quadro do planejamento urbano produzido junto aos municípios de porte médio, entendidos aqui como municípios com mais de cem mil habitantes não envolvidos em aglomerações metropolitanas, de RIDE's, ou de capitais, dando especial atenção para as ações do Governo Federal, estabelecidas com a intenção de promover ou incentivar o planejamento urbano municipal.

Como estabelecemos no capítulo anterior, para dar destaque aos processos mais significativos de produção do planejamento para o grupo de municípios analisado, o recorte temporal desse quadro se estende da década de 1970 a 2010, dividido em dois momentos: um primeiro que se refere à passagem da década de 1970 para a década de 1980, marcada pela produção de importantes políticas urbanas nacionais pelo Governo Federal e a introdução das chamadas cidades de porte médio como foco de intervenção estratégico dentro dessas políticas; e um segundo momento, constituído pela primeira década do século XXI, no qual buscamos perceber (destacando os municípios analisados) a sedimentação de novas orientações do planejamento urbano, avaliando as ações municipais de planejamento no contexto da dinamização da economia do país e da adoção experimental dos instrumentos de planejamento do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional e implantado em escala nacional a partir de 2006, através dos novos planos diretores a ele submetidos.

Nosso entendimento é de que o primeiro período marca, para muitos dos municípios investigados nesse capítulo, o início de uma trajetória de produção do planejamento urbano municipal e, para outros, aqueles onde já existia uma incipiente produção de planejamento da cidade, imprime uma dinamização importante ao planejamento urbano local institucionalizado. De qualquer forma, para todas elas, as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1974 marcaram uma mudança no arranjo de agentes que produziam o planejamento urbano dessas cidades, introduzindo a atuação mais incisiva do nível federal de governo, um agente de escala superior, cujo objetivo, explicitado em documentos oficiais, era envolver essas cidades no processo de ampliação da economia capitalista nacional.

O segundo momento, de 2001 a 2010, marca uma mudança qualitativa do planejamento urbano, por corresponder à implementação, em escala nacional, de uma política urbana de controle do uso do solo e de orientação da produção da cidade que é tributária de diversas lutas dos movimentos sociais e de diversas instituições civis durante a década de 1980, as quais se empenharam em construir uma alternativa à cidade desigual que veio se produzindo no Brasil desde o início de sua urbanização. O Estatuto da Cidade sintetizou várias das propostas construídas e estabeleceu como diretrizes da política urbana: um maior controle da especulação imobiliária; uma adequação dos parâmetros urbanísticos à realidade da maioria das populações pobres das cidades brasileiras; a possibilidade de regularização fundiária da cidade informal; a contemplação do direito dos cidadãos de participarem da elaboração das diretrizes das políticas de planejamento urbano de suas cidades e de fiscalizarem a execução dessas políticas.

Todavia, esse mesmo planejamento, que tem como mérito o atendimento de demandas populares, constituiu-se, também, como meio de introdução de uma série de mecanismos de incentivo a empreendimentos empresariais urbanos e à consolidação do mercado imobiliário e de uma lógica geral de ratificação do novo papel econômico das cidades como base preferencial da expansão da economia, ou mesmo de aproximação explícita do planejamento às lógicas de mercado. Essas duas tendências contraditórias do último período reforçam a característica conflitiva da produção do planejamento urbano e denunciam certos pactos sociais em torno das cidades para garantir seu papel tradicional na produção e distribuição da riqueza no Brasil.

Apesar da natureza diversa dos acontecimentos que compuseram esses dois momentos do planejamento urbano, e a despeito do protagonismo de diferentes agentes na orientação de cada um deles, pode-se verificar certa continuidade entre eles. Pois, em ambos os momentos, destaca-se a atuação do ente federal de governo como indutor de disseminação de uma lógica nacional de produção do planejamento urbano entre os municípios brasileiros. Seu objetivo, como se depreende da difusão da institucionalização do planejamento urbano municipal, é disseminar uma sintonia entre os entes municipais para regular as cidades e os processos citadinos segundo uma estratégia integrada de desenvolvimento econômico. Sua presença no contexto local de produção da cidade é seguida, no final do século XX, pela chegada, nos municípios analisados, de agentes econômicos de outras escalas, realizando de forma tardia e parcial o intuito explicitamente estabelecido pelo Governo Federal de incentivar a economia urbana, elevando-a ao principal aspecto da produção da riqueza no país.

Como fonte de informações sobre o planejamento urbano municipal, utilizamos o texto de Bruna e Steimberger (2001), sobre o Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, e as informações da pesquisa do IBGE, “Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros”.

Percebemos, na lógica de assimilação institucional do planejamento urbano nos municípios analisados, um processo de integração desses locais a uma lógica nacional de produção da cidade, semelhante aos destaques de Santos (1997) sobre a relação entre o espaço e a apropriação social das técnicas, bem como sobre o acúmulo e a assimilação de técnicas pelos locais e o estabelecimento de sintonias entre eles e uma organização geral da produção.

Segundo se depreende da teoria desse autor, o tempo de um lugar é medido pelo sistema técnico nele predominante, da mesma forma, as defasagens técnicas entre os lugares ajudam a explicitar as suas diferenças (SANTOS, 1997. p 67) e a difusão das técnicas produzem sintonias entre os lugares segundo variáveis externas a ele.

Desse modo, buscou-se, a partir de indicadores sintéticos, reconhecer nas informações das fontes selecionadas, a difusão das formas de planejamento associadas ao Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, os planos diretores e zoneamentos de uso do solo, códigos de obras e os instrumentos do Estatuto da Cidade como expressões locais de uma lógica mais ampla.

3.3.1 As ‘cidades de porte médio’ como espaços de difusão das políticas urbanas dos PNDs do Governo Militar

O Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio foi elaborado como parte das ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDU de 1974), caracterizada como a primeira política urbana de caráter nacional (sem nenhuma congênere nem no IPND nem nos Planos do Governo Kubitschek da década de 1950, antecessores mais representativos da atuação do Governo Federal em termos de planejamento na escala nacional).

Essa política apoiava-se em uma considerável análise da urbanização e da economia brasileiras da época e trazia uma série de diretrizes para os municípios de todo o território nacional⁵⁹, dividindo-os quanto ao tipo de intervenção que deveriam receber: contenção, para as metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo; controle, para as metrópoles do Centro-Sul; dinamização, principalmente para capitais e outras cidades do Norte e Nordeste; além de ações especiais, que correspondiam a ações para áreas que mereciam um tratamento diferenciado (áreas periféricas, de fraca urbanização, com ocupação recente, com grandes projetos públicos, ou áreas turísticas sem infraestrutura).

A PNDU, como um todo, visava influenciar a configuração nacional dos espaços urbanos no sentido de sintonizá-los com o projeto de desenvolvimento econômico do país e orientava ações de provisão de moradia, melhoria dos transportes públicos, provisão de infraestrutura de água e saneamento, meio ambiente e patrimônio histórico. Havia contradições internas em sua própria concepção (política econômica setorial e ação territorial) e contradições entre sua idealização e sua implementação também; contudo, sua experiência serve de referência para qualquer análise do planejamento urbano brasileiro, dada a abrangência e a complexidade de sua concepção.

O Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, por sua vez, enquadrava-se como programa de suporte que integrava todos os tipos de ações da PNDU e mais a consolidação da organização administrativa de

⁵⁹ O IBGE, o IPEA e as superintendências regionais de desenvolvimento foram os principais responsáveis pelo levantamento de dados e, segundo Bruna e Steimberger (2001), a presença das agências das superintendências regionais em um município influenciava positivamente na sua escolha como beneficiário do Programa de Capitais Cidades de Porte Médio.

cidades de porte médio, no sentido de estimular o desenvolvimento do planejamento urbano nessas cidades como forma de reforçá-las enquanto núcleos urbanos alternativos à atração de mão de obra urbana⁶⁰.

Dois subprogramas o compuseram: O Programa de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio (PCPM/Normal, 1976 a 1981), gerido pelo Ministério do Interior com recursos próprios do Governo Federal, e o Projeto Especial de Cidades de Porte Médio (PCPM/BIRD, 1980 a 1986), no qual a gestão e os recursos eram resultados de uma parceria entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento com recursos do Banco Mundial.

O primeiro programa foi muito mais amplo em número de municípios, já o segundo foi elaborado como solução de continuidade diante do fim dos recursos do primeiro. A realização de ambos se deu em etapas, ou em programações de liberações de recursos. Essas liberações de recursos, identificadas por Bruna e Steimberger (2001), orientaram a elaboração dos mapas 3.8 e 3.9.

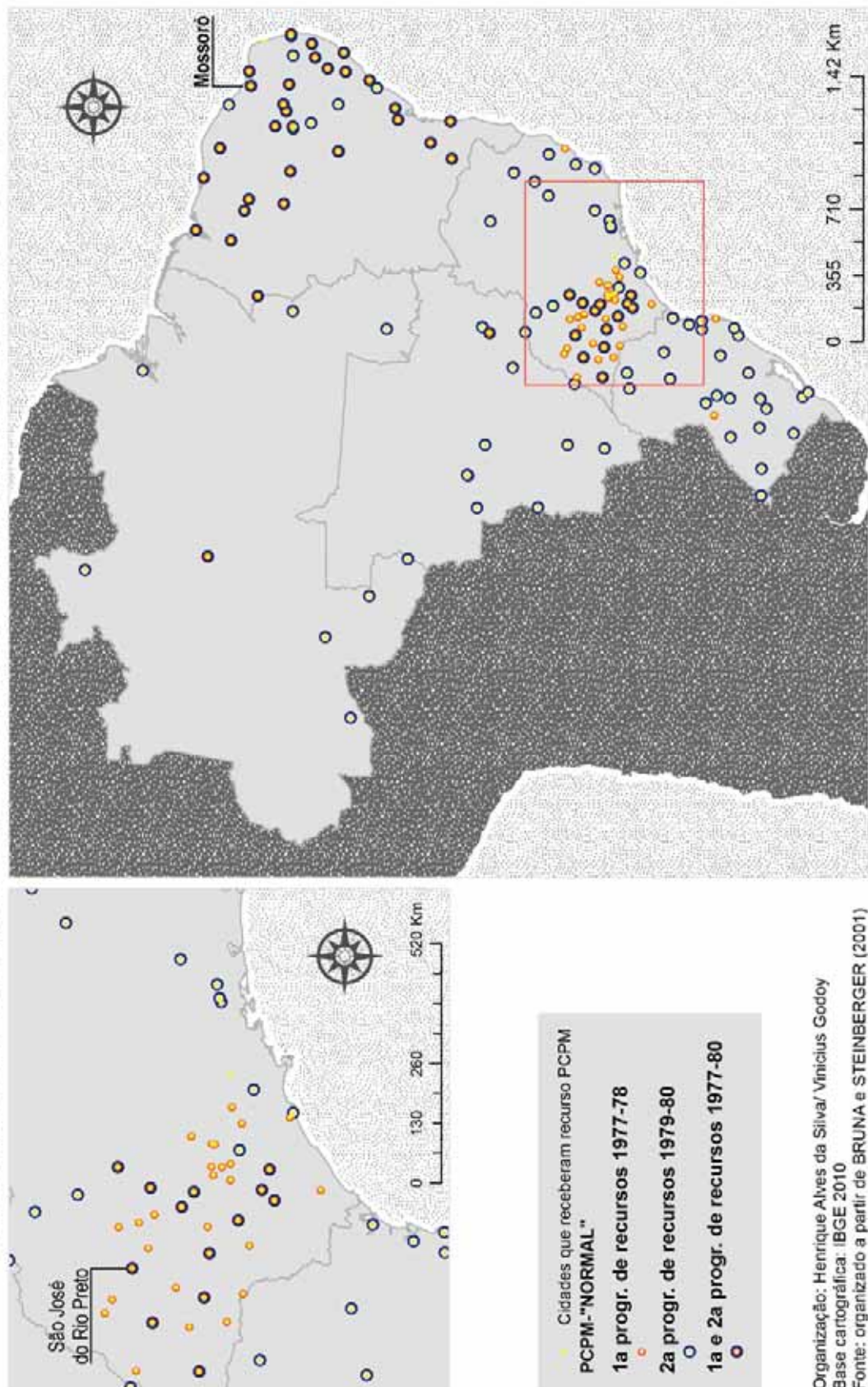
O PCPM/Normal teve em sua primeira programação uma ação estratégica que privilegiou os municípios que eram polos regionais, no Nordeste e em São Paulo, incluindo entre eles algumas capitais de estado com população menor em outras regiões. Houve uma atuação quase que exclusivamente restrita aos municípios da Região Nordeste e do interior de São Paulo, como consequência da articulação entre Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo na elaboração dos estudos de seleção das cidades. As únicas cidades que extrapolaram essa polaridade Nordeste-São Paulo foram Vitória (ES), Manaus (AM), Florianópolis (SC), Goiânia (GO) e Pinhal (RS).

Já a segunda programação de recursos do PCPM/Normal praticamente dobrou o número de municípios contemplados (140). Atingiu cidades de porte médio de todas as regiões do país e ainda reforçou os investimentos realizados em alguns municípios do interior de São Paulo e em quase todos os municípios do Nordeste que fizeram parte da primeira programação. Por outro lado, direcionou a atuação nas capitais, para Centro Oeste, Norte e Nordeste, não dirigiu novos investimentos para as capitais do Sul e Sudeste, direcionou novamente investimentos para Goiânia (GO), Manaus (AM), São Luís (MA), Maceió (AL), Teresina (PI) e João Pessoa (PB) e introduziu Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Macapá (AP), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR).

O PCPM/BIRD, por sua vez, teve uma atuação muito menos abrangente que o PCPM/Normal, cobrindo apenas 22 municípios em quatro regiões (não houve investimentos no Centro-Oeste). Além disso, houve, proporcionalmente, uma atuação maior em capitais de estado (Natal, João Pessoa, Manaus, Vitória, Florianópolis, Rio Branco e Porto Velho). Das duas programações de recursos estabelecidas para o projeto, apenas uma foi executada. A segunda programação foi atendida parcialmente, em período posterior, com recursos federais, fora do programa em parceria com o BIRD.

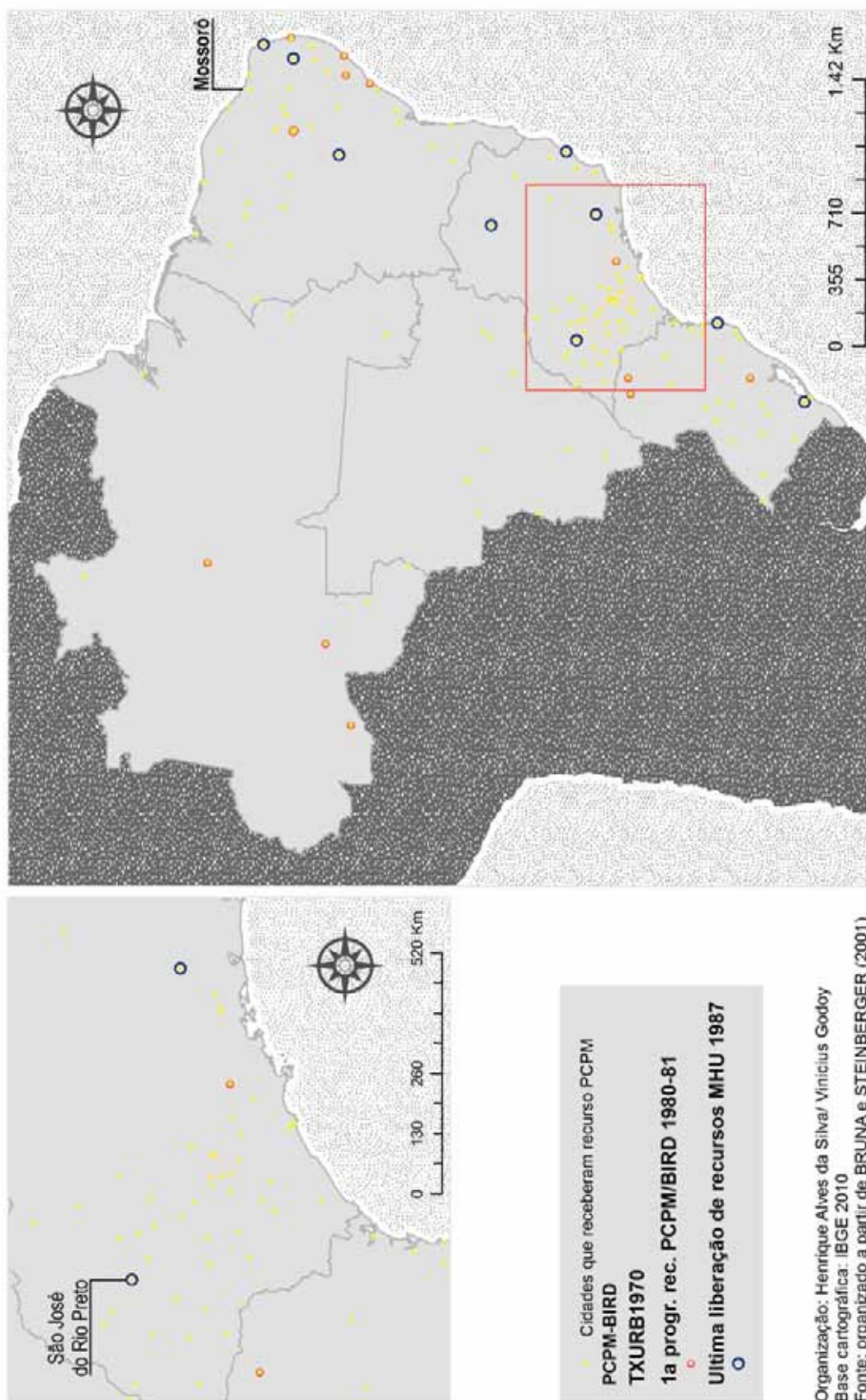
⁶⁰ Ver um melhor detalhamento do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio nos Anexos.

Brasil: Programa de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio. Ministério do Interior. Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano. 1976-1981



MAPA 3.8 Brasil: programa de apoio às capitais e cidades de porte médio. Ministério do Interior. Recursos do fundo Nacional de Desenvolvimento urbano. 1976 a 1981

**Brasil: Projeto especial de Cidade de Porte Médio.
Ministério do Interior e Banco Mundial. 1980-1987**



MAPA 3. 9 Brasil: projeto especial de cidades de porte médio. Ministério do Interior e Banco Mundial. 1980-1987

Das cinco programações de recursos previamente estabelecidas para as duas versões do programa, apenas quatro se realizaram e mais uma foi acrescida pelo Governo Federal. Dessas cinco programações efetivadas pudemos mapear quatro (a partir do levantamento efetuado por BRUNA e STEINBERGER, 2001). Dentre as cidades beneficiadas por essas programações mapeadas, destacam-se Manaus (AM), João Pessoa (PB), Maceió, Arapiraca (AL), Aracaju (SE), Crato, Juazeiro do Norte (CE), Juazeiro (BA), São José do Rio Preto (SP), todas acumulando três liberações de recursos.

Os recursos deram privilégio à promoção de projetos habitacionais e obras de infraestrutura, mas o detalhamento mais preciso do rebatimento desses recursos só é possível a partir de informações locais junto aos municípios contemplados. De qualquer forma, mais adiante, poderemos ter melhor ideia da repercussão desses programas na dimensão intraurbana de duas dessas cidades (Mossoró-RN e São José do Rio Preto-SP), onde o programa gerou importante repercussão tanto na cidade quanto nas práticas de produção do planejamento urbano.

Contudo, para a discussão que pretendemos estabelecer em nossa pesquisa, a consequência mais importante do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, em suas duas edições, é a instauração de um processo orientado de difusão do planejamento urbano institucionalizado em municípios não metropolitanos. Pois, esse programa representou a primeira tentativa de articulação do planejamento urbano em escala nacional e, ao mesmo tempo, a primeira inclusão de municípios não metropolitanos enquanto prioridade de planejamento, com finalidade específica de dinamização de sua economia, não para desconcentração do crescimento econômico das metrópoles, mas como alternativa que ampliava a plataforma urbana de sustentação da economia nacional.

Empreendido pelo ente federal de governo sobre o conjunto das municipalidades, no intuito de cooptá-las a participarem do projeto nacional de desenvolvimento econômico, esse processo tem intenções homogeneizantes das práticas de produção da cidade e reproduz o tradicional arranjo no qual o Governo Federal busca impor papéis às municipalidades, tentando romper as rugosidades (SANTOS, 1985) representadas pelas práticas locais de produção da cidade.

3.3.2 Municípios de porte médio, dos planos diretores ao Estatuto da Cidade

Neste item, como indicado nos procedimentos metodológicos explicitados no capítulo 2, analisamos o período posterior à aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Naquele capítulo, reconhecemos este período como um segundo momento de significativa intervenção de incentivo ao planejamento urbano pelo Governo Federal sobre os municípios de porte médio (posterior à intervenção de finais da década de 1970 e início da década de 1980). O período marca uma retomada do planejamento urbano pelo nível federal de governo, após um largo silêncio de políticas públicas específicas para municípios não metropolitanos, assumindo, a princípio, feições de uma política muito mais indireta, em comparação com as ações intervencionistas do passado. Mas, ao final da década de 2000 a 2010, essa característica dá lugar à nova tendência de aumento da liberação de recursos para os municípios (mesmo que indiretamente para as empresas) que visam incentivar e reestruturar a economia local pela dinamização da produção da cidade.

Desde as primeiras ações federais voltadas para municípios de porte médio e mesmo imediatamente depois delas, em paralelo às ações de provimento de infraestrutura e habitação, o Governo Federal estimulou, durante as décadas de 1970 e 1980, a disseminação do planejamento urbano sob a forma que combina plano diretor e zoneamento de uso do solo. Esse modelo tem forte influência norte-americana e, no Brasil, sua experimentação e sedimentação em larga escala se dá inicialmente no contexto do Estado de São Paulo, como resultado da forte atuação normativa do governo desse estado nas políticas urbanas, ou da difusão empreendida por influência das práticas de técnicos do planejamento da secretaria municipal da capital ou dos escritórios privados de planejamento (FELDMAN, 2005).

Esse modelo permanece na produção dos planos diretores municipais atuais, estabelecendo uma aparente contradição com a orientação popular de democratização do acesso à terra urbana, contida no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e na sua lei de regulamentação, o Estatuto da Cidade de 2001, pois, ratifica o caráter tecnocrata que caracterizou as políticas de planejamento urbano do Regime Militar.

Essa configuração contraditória (plano diretor com zoneamento de usos do solo), herdeira do regime militar, estabeleceu-se de fato como predominante apenas atualmente no planejamento urbano municipal no Brasil, confirmando o entendimento de Villaça (1999)⁶¹. Contudo, o que os levantamentos indicam é que ela se reforçou, ao mesmo tempo em que contraía tanto as mudanças referentes à adoção das medidas de origem popular do chamado Movimento da Reforma Urbana, quanto um caráter mais mercadológico do planejamento, condizente com o contexto de reestruturação econômica que se abateu sobre a produção da cidade.

Nesse sentido, podemos dizer que, no planejamento urbano dos municípios brasileiros do século XXI, combinam-se planos diretores e zoneamentos (instrumentos tecnocráticos) com os mecanismos de controle do uso do solo e de cumprimento da função social da propriedade instaurados nacionalmente pelo Estatuto da Cidade em 2001 e, por outro lado, incentivam-se as municipalidades a ensaiarem o uso de mecanismos de estímulo à atividade econômica, e de capitalização dos municípios, buscando compatibilizar o planejamento urbano municipal com os interesses e a lógica de mercado.

É um planejamento que acumula, contraditoriamente, diversos momentos das orientações do planejamento urbano e reflete as disputas e interesses que se formaram historicamente em torno dele.

Por isso, a análise do planejamento urbano que se segue, sobre a produção do início do século XXI, tenta apreender a adesão das municipalidades a esse modelo controverso de planejamento urbano municipal, que envolve principalmente a produção de planos diretores e a constituição de estruturas administrativas

⁶¹ Como já referido no Capítulo 1, Villaça (1999) considera o plano diretor a forma mais representativa do planejamento urbano no Brasil e destaca o esvaziamento propositivo como seu traço mais característico. Segundo o autor, as ações intervencionistas constituíram de fato o planejamento urbano, subtraindo qualquer legitimidade dos planos que figuraram sempre como peças de justificação tecnocrata.

municipais voltadas para sua implementação, além de verificar a adesão aos novos instrumentos incentivados pelo Estatuto da Cidade e a certas posturas mercadológicas nos municípios.

O **MAPA 3.10**, que foi elaborado com base no levantamento da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, em sua edição de 2005 (cujo levantamento das informações foi realizado pelo IBGE entre o final de 2005 e o início de 2006), registra, para os municípios que selecionamos, o momento que antecede o prazo limite para implantação dos Planos Diretores em adequação ao Estatuto da Cidade de 2001, apresentando os planos diretores existentes segundo o ano de aprovação.

O intuito de apresentar esse mapa é indicar o estágio da institucionalização do planejamento urbano municipal nos municípios de porte médio selecionados antes da ação homogeneizante do Estatuto da Cidade. À primeira vista, o que se depreende da análise do mapa, é que, a despeito do dinamismo econômico que tais municípios vinham apresentando desde períodos anteriores, e da relativa sintonia do processo econômico neles evidenciado pelas análises do PIB e do estoque de empregos, existia ainda naquele momento grande heterogeneidade no grupo quanto à institucionalização de um planejamento urbano na esfera municipal, incluindo a não adesão de alguns desses municípios ao uso do Plano Diretor.

Além disso, pelo mesmo mapa, percebe-se que a forte ausência do instrumento institucional Plano Diretor nesse grupo específico de municípios brasileiros, constitui-se numa contradição em relação às metrópoles, predominantemente adeptas do uso do plano diretor desde meados de 1970 (Villaga, 1999). E que esse descompasso transcende as diferenças regionais, visto que mesmo nas áreas mais dinâmicas, como a região Sudeste, apresentava-se um grande vácuo na institucionalização municipal do planejamento urbano através de planos diretores.

Ainda assim, algumas considerações sobre as diferenças regionais podem ser tecidas. Pois, em 2005, as regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste apresentavam proporções relativamente equivalentes de municípios de porte médio, não incluído em aglomerações metropolitanas, ou RIDE's, com e sem plano diretor. Por sua vez, a região Norte era predominantemente desprovida de plano diretor em seus municípios de porte médio selecionados para nossa pesquisa e a região Sul apresentava um conjunto de municípios predominantemente adeptos da utilização do plano diretor, além dessa região possuir naquele ano o plano diretor mais antigo entre os municípios do recorte⁶².

O **MAPA 3.11**, por sua vez, representa, para 2009, a quantidade de instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade⁶³ adotados pelos municípios de porte médio selecionados. Nosso objetivo aqui é

⁶² Esse destaque para os municípios da região Sul tenderá a se repetir nas análises que seguem sobre a implantação e a utilização dos instrumentos de planejamento urbano do estatuto da cidade, indicando uma forte adesão dessa região a esse instrumento.

⁶³ O Estatuto da Cidade estabelece instrumentos e dispositivos de política urbana, controle do solo, combate a especulação imobiliária, regularização fundiária e da participação popular. O Estatuto indica que tais instrumentos devem ser regulamentados nos planos diretores municipais com o intuito de produzir uma política urbana municipal mais democrática, capaz de atender às necessidades das populações urbanas, notadamente as mais carentes.

apresentar o nível de adesão desses municípios ao Estatuto da Cidade, verificando a tendencial homogeneidade que apresentam como resultado da aplicação da normativa do Estatuto, a saber: a grande maioria dos 149 municípios selecionados adotou pelo menos nove instrumentos do Estatuto, além de adequar seus planos diretores a ele, respondendo positivamente às ações de normatização do Ministério das Cidades e aos incentivos a essa adesão.

Essa homogeneidade, de certa forma, evidencia o poder do Estatuto da Cidade (ou melhor, do Governo Federal através do Ministério das Cidades) em difundir práticas institucionalizadas de planejamento urbano nos municípios. Porém, a mesma análise não pode ser feita para o Brasil como um todo, pois não verificamos a mesma intensidade de adesão, como podemos perceber pelo **MAPA 3.11**. O Estatuto conseguiu, de fato, aumentar a adesão ao Plano Diretor⁶⁴ nos municípios brasileiros, mas ainda persiste um largo desalinhamento com essa prática, como se depreende do **MAPA 3.13**. Erro! Fonte de referência não encontrada.

Ainda no mesmo mapa, que é um desdobramento do mapa anteriormente apresentado (melhor seria dizer que é um “negativo” do primeiro), percebe-se com maior clareza o desenho regional da ausência do planejamento urbano municipal ou o desalinhamento em relação ao Estatuto da Cidade.

Essa ausência do plano diretor municipal marca fortemente o sertão do Nordeste Brasileiro (com raras exceções como o sertão do Ceará⁶⁵ e o de Pernambuco), subespaços específicos da Região Sudeste, como o Norte de Minas Gerais, a Serra da Mantiqueira e o Oeste de São Paulo.

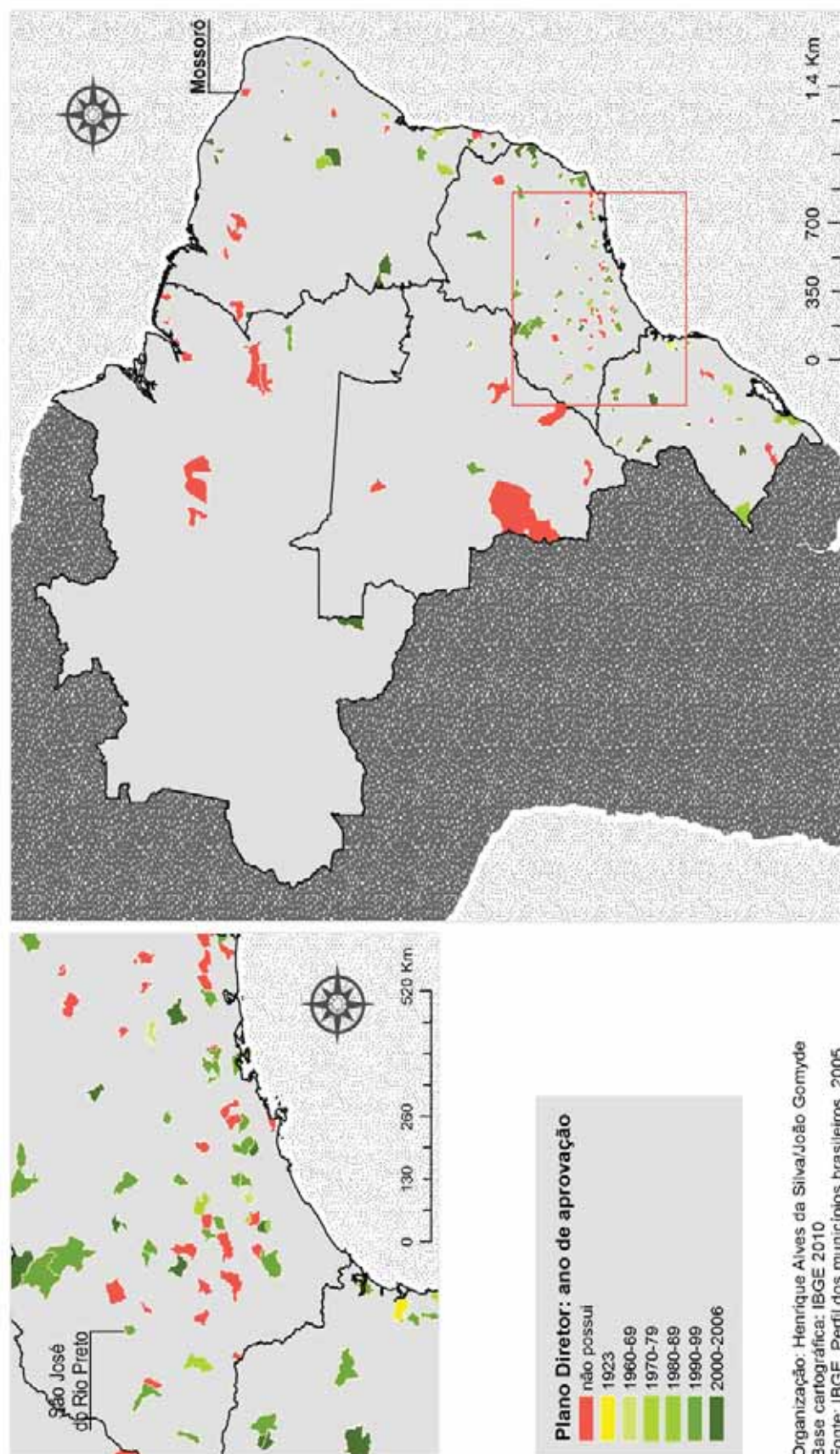
Por outro lado, no mesmo mapa percebe-se que as regiões Sul e Centro-Oeste apresentam relativamente maior predominância de instrumentos normativos anteriores ao Estatuto da Cidade, ao invés da ausência plena de planejamento urbano, e a região Norte apresenta uma configuração intermediária entre essa situação e a das regiões Sudeste e Nordeste.

Pelo mesmo mapa, depreendemos ainda ausências do plano diretor verificadas mesmo que pontualmente em municípios metropolitanos.

⁶⁴ Uma análise mais acurada do processo de adesão nacional ao Estatuto da Cidade demandaria um mapa nacional dos planos diretores anteriores a ele, porém esse levantamento não está sistematizado para o Brasil nos dados de 2005, tendo que ser levantadas as informações município a município, no banco de dados da pesquisa.

⁶⁵ O Ceará aparece como exemplo de unidade federativa onde o nível de Governo Estadual promoveu programas de produção de planos diretores. Outro exemplo conhecido seria o estado do Acre.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de 100 mil habitantes. Planos diretores anteriores ao Estatuto da Cidade. 2005



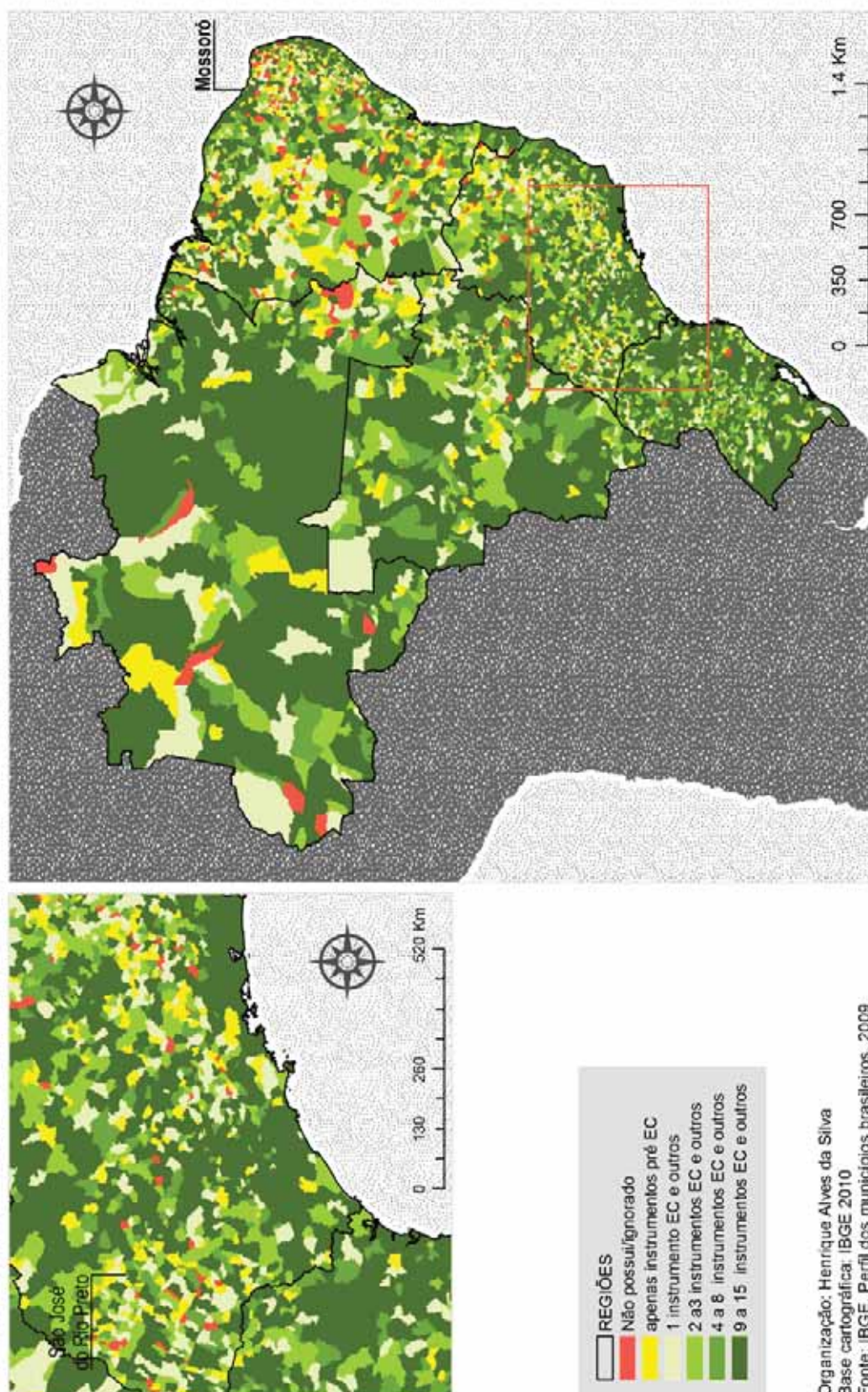
MAPA 3. 10 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Planos Diretores anteriores ao Estatuto da cidade. 2005

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Presença de Planos Diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009



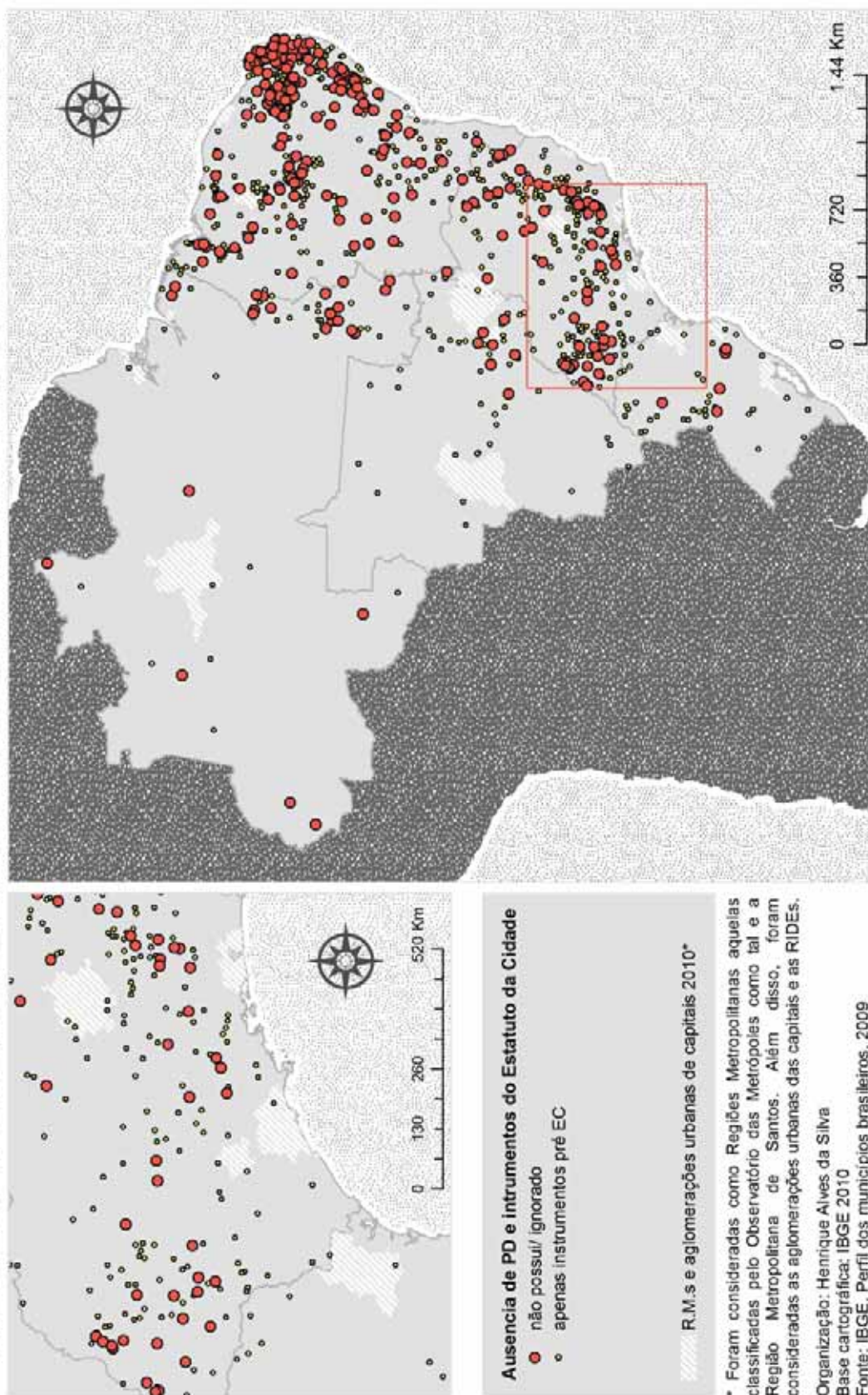
MAPA 3. 11 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Presença de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009

Brasil: Presença de Planos Diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009



MAPA 3. 12 Brasil: presença de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios. 2009

Brasil: ausência de Planos Diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009



MAPA 3. 13 Brasil: Ausência de planos diretores e instrumentos do Estatuto da Cidade. 2009

Em outra frente de análise, a respeito da capacidade de gestão, medida aqui pelo aparelhamento das municipalidades em termos de estruturas administrativas, como os conselhos de políticas urbanas, de meio ambiente, ou de ferramentas de financiamento e controle, como os fundos municipais e os cadastros (da política urbana, da habitação ou do meio ambiente), percebemos menor institucionalização do planejamento urbano.

O **MAPA 3.14** e o **MAPA 3.15** apontam para a condição estruturalmente frágil dos dispositivos de gestão, implementação e fiscalização do planejamento urbano. Essa fragilidade apresenta-se forte no grupo dos municípios selecionados na presente pesquisa, mas, quando consideramos o contexto nacional, tal fragilidade praticamente se generaliza e se aprofunda, apresentando situações mais agudas que a dos 149 municípios da nossa amostra.

Por outro lado, as interações do planejamento urbano municipal com os interesses e as práticas de mercado ganham muito mais dinamismo e podem ser percebidas de duas maneiras:

- Primeiro, comparando as ações de estímulo e as ações de impedimento (e também de controle mais rígido) da implantação de empreendimentos privados, estas últimas entendidas como medidas alinhadas às políticas municipais de intervenção na economia local através do controle da introdução de agentes econômicos externos.
- Segundo, percebendo a adoção de mecanismos como taxas de pagamento dos serviços públicos oferecidos pelas municipalidades e a contratação de funcionários sob a condição de vínculos empregatícios mais flexíveis.

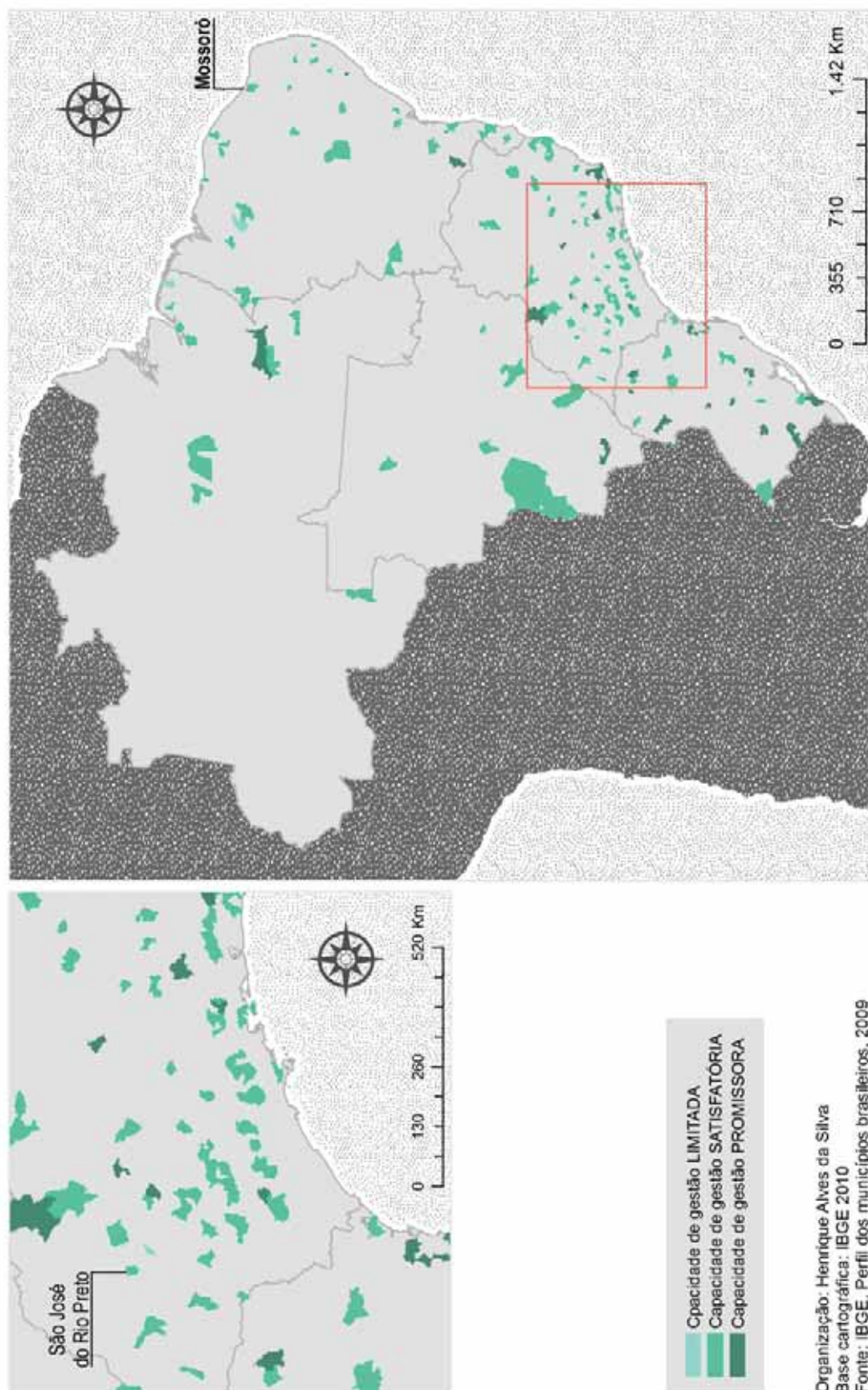
Essas duas vias mostram o aprofundamento do caráter mercadológico do planejamento, pois, quanto aos serviços, outrora entendidos como direitos a serem garantidos pelo Estado através das municipalidades, percebe-se que tendem a ser reinterpretados como serviços de mercado cuja disponibilidade deve ser condicionada por um pagamento.

Quanto à predominância de contratos temporários dos funcionários por essas prefeituras, percebe-se a maleabilidade de implantação e desmonte dos quadros de funcionários públicos associada aos contratos temporários, que, com certeza, rebate-se especificamente nos quadros administrativos dedicados ao planejamento. Promove-se, dessa maneira, um planejamento urbano amplamente “customizável”, de acordo com as teorias externas ao município e as orientações políticas das gestões que se sucedem no poder, contrariando a ideia de um planejamento de estado, consolidado e acima das mudanças conjunturais.

Os quatro mapas, **3.16**, **3.17**, **3.18** e **3.19**, apresentam as comparações a respeito do incentivo e do controle de implantação de empreendimentos privados nos municípios do Brasil e nos municípios selecionados.

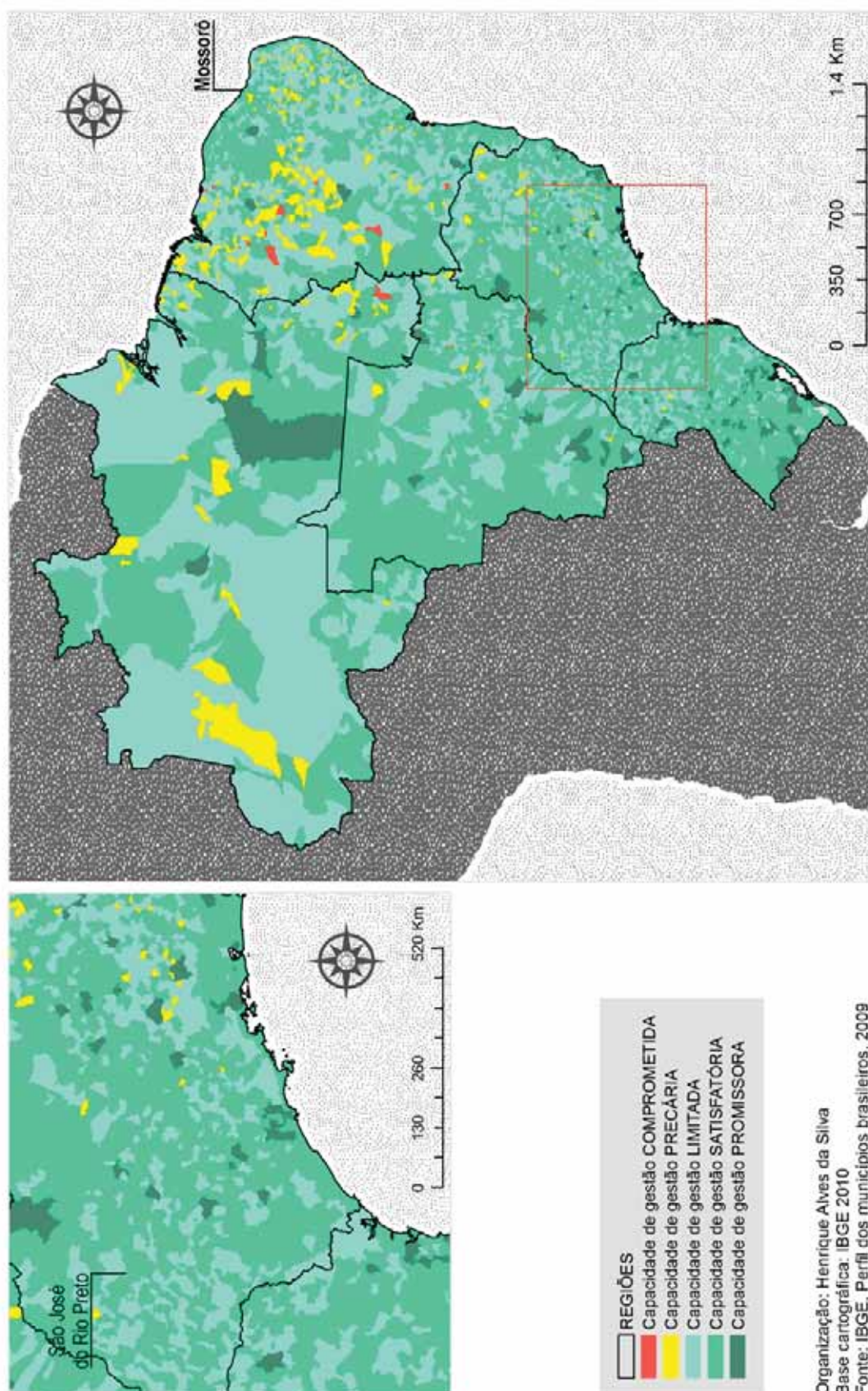
De maneira semelhante, o mapas **3.20** e **3.21** apresentam a comparação entre Brasil e municípios selecionados quanto à adoção da cobrança de taxas por serviços públicos municipais.

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Capacidade municipal de gestão da política urbana. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos, fundos e cadastros. 2009



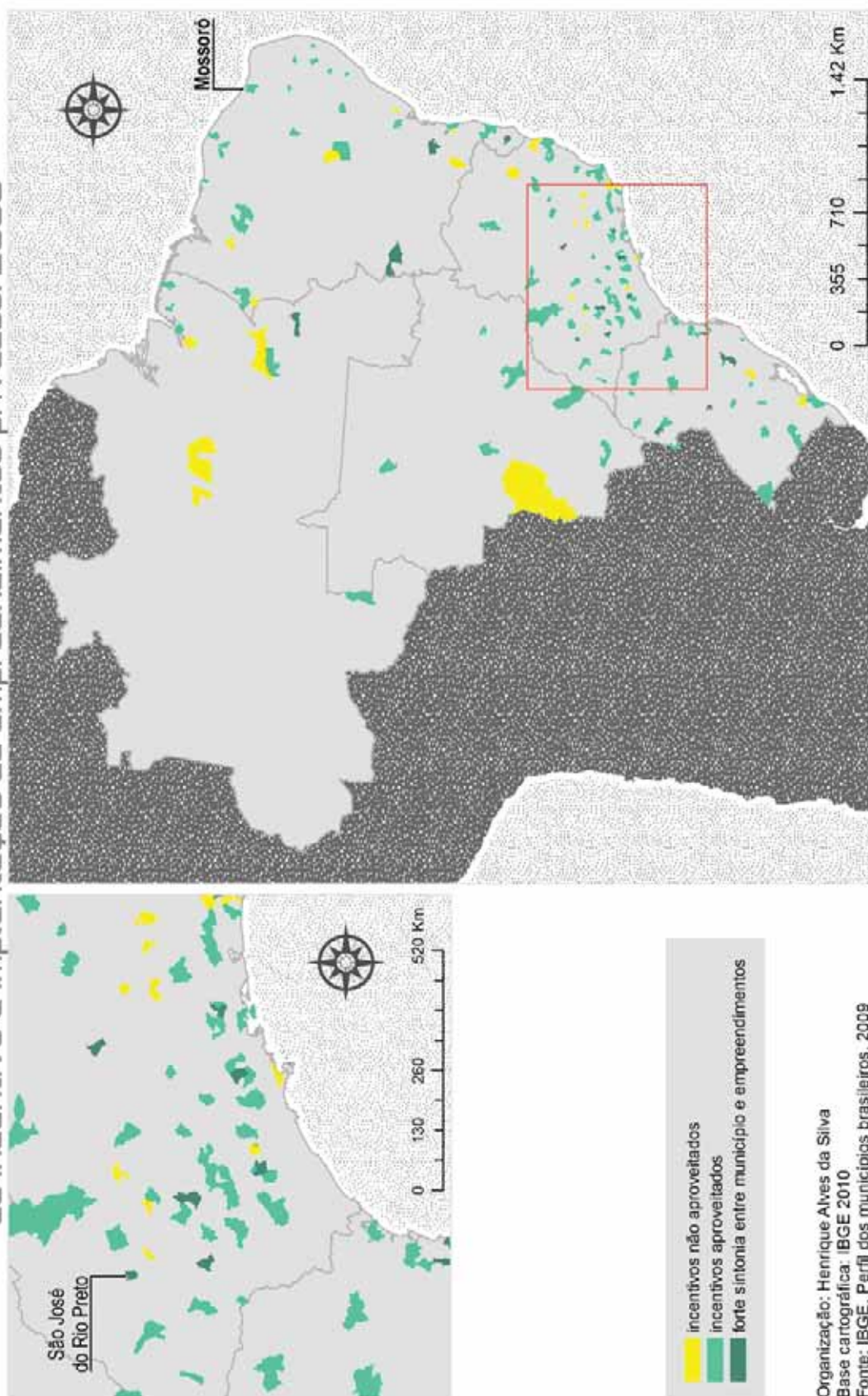
MAPA 3. 14 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos com mais de cem mil habitantes. Capacidade municipal de gestão da política urbana. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos, fundos e cadastros. 2009

Brasil: capacidade municipal de gestão da política urbana. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos, fundos e cadastros. 2009



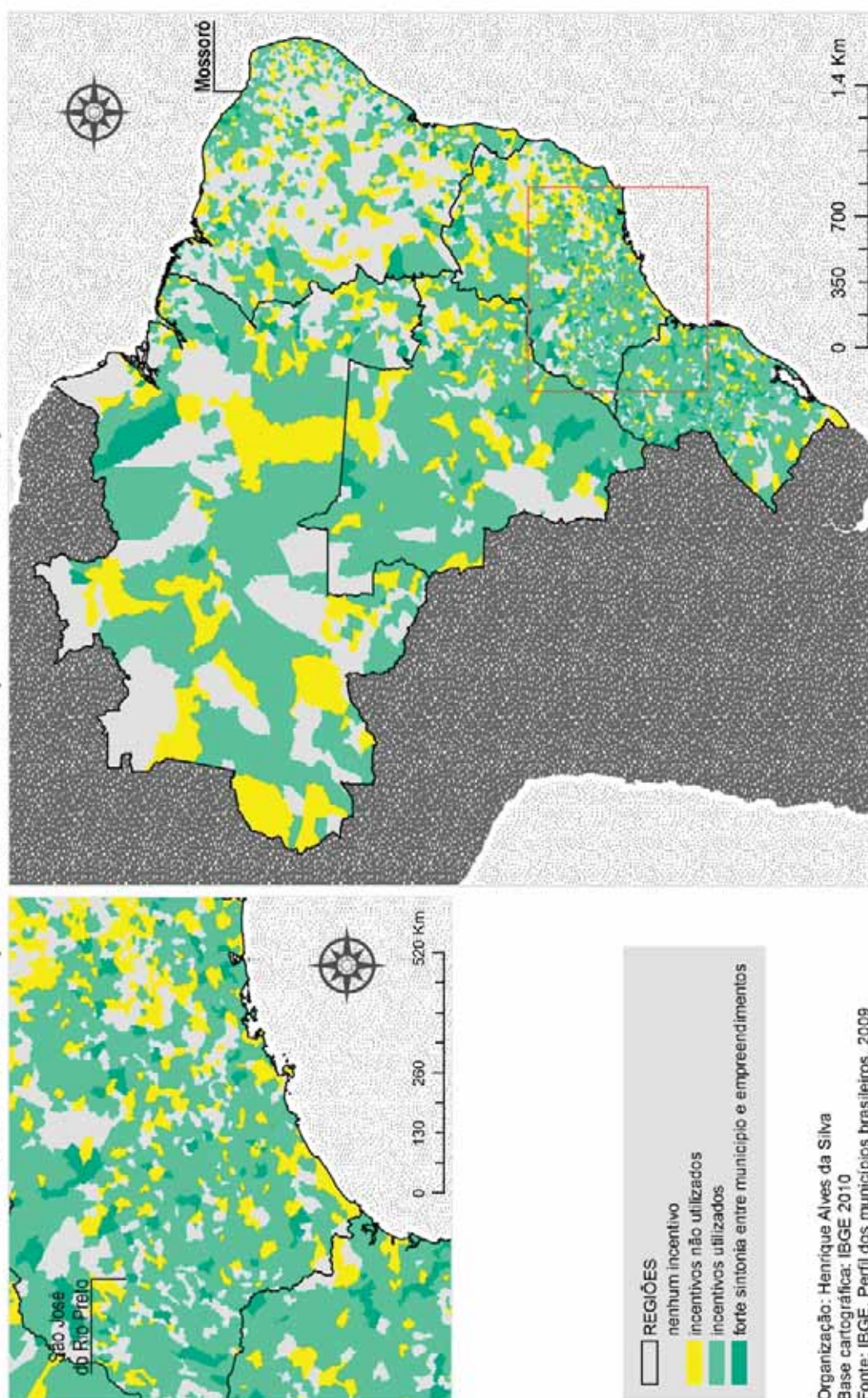
MAPA 3. 15 Brasil: capacidade municipal de gestão da política urbana dos municípios brasileiros. Estrutura administrativa, comunicação e funcionamento dos conselhos. 2009

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes. Existência e efetivação de instrumentos municipais de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009



MAPA 3. 16 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Existência e efetivação do uso de instrumentos de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009

Brasil: existência e efetivação de instrumentos municipais de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009



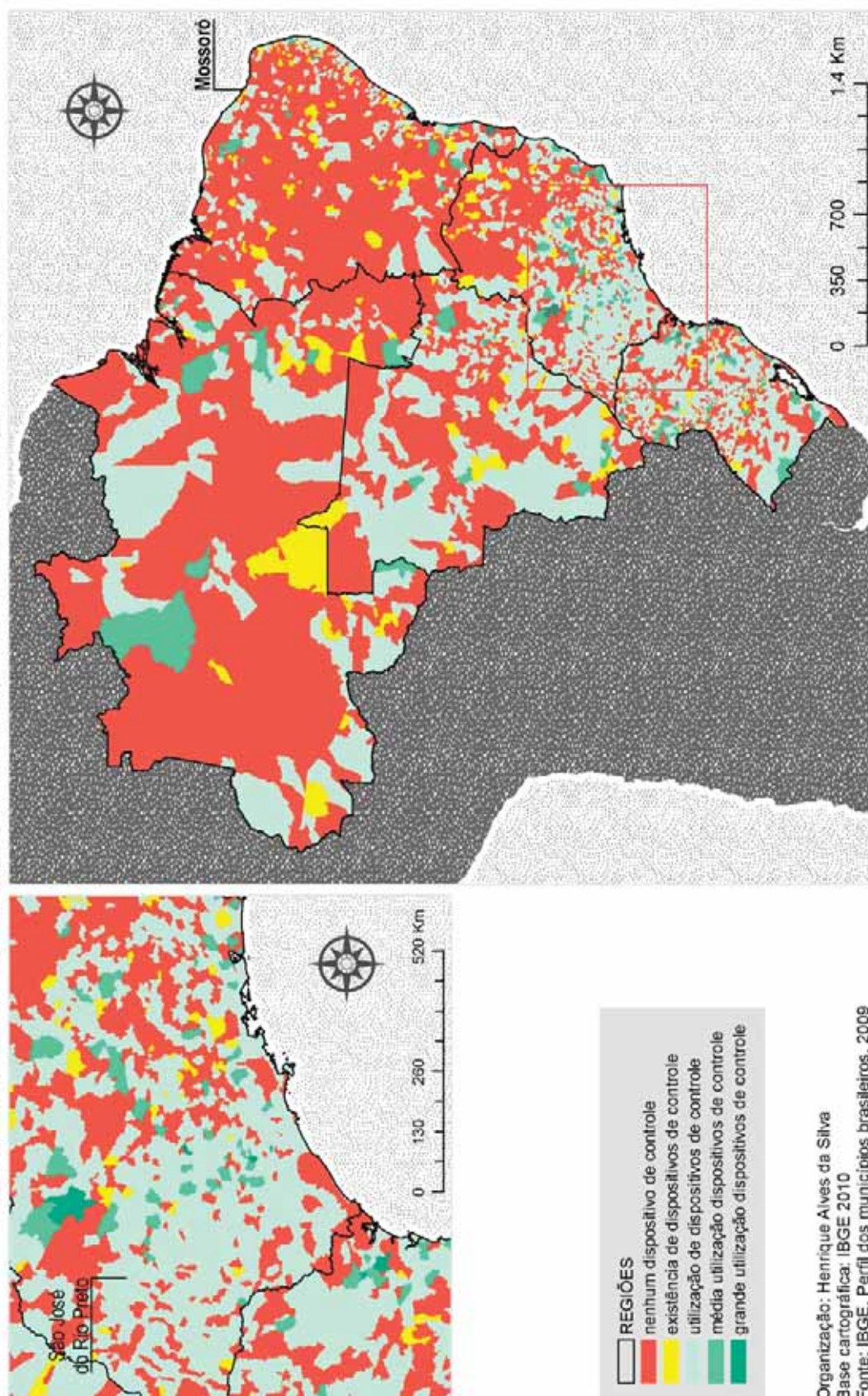
MAPA 3.17 Brasil: existência e efetivação do uso de instrumentos de incentivo a implantação de empreendimentos privados. 2009

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos e com mais de 100 mil habitantes.
Existência e aplicação de dispositivos municipais
de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009



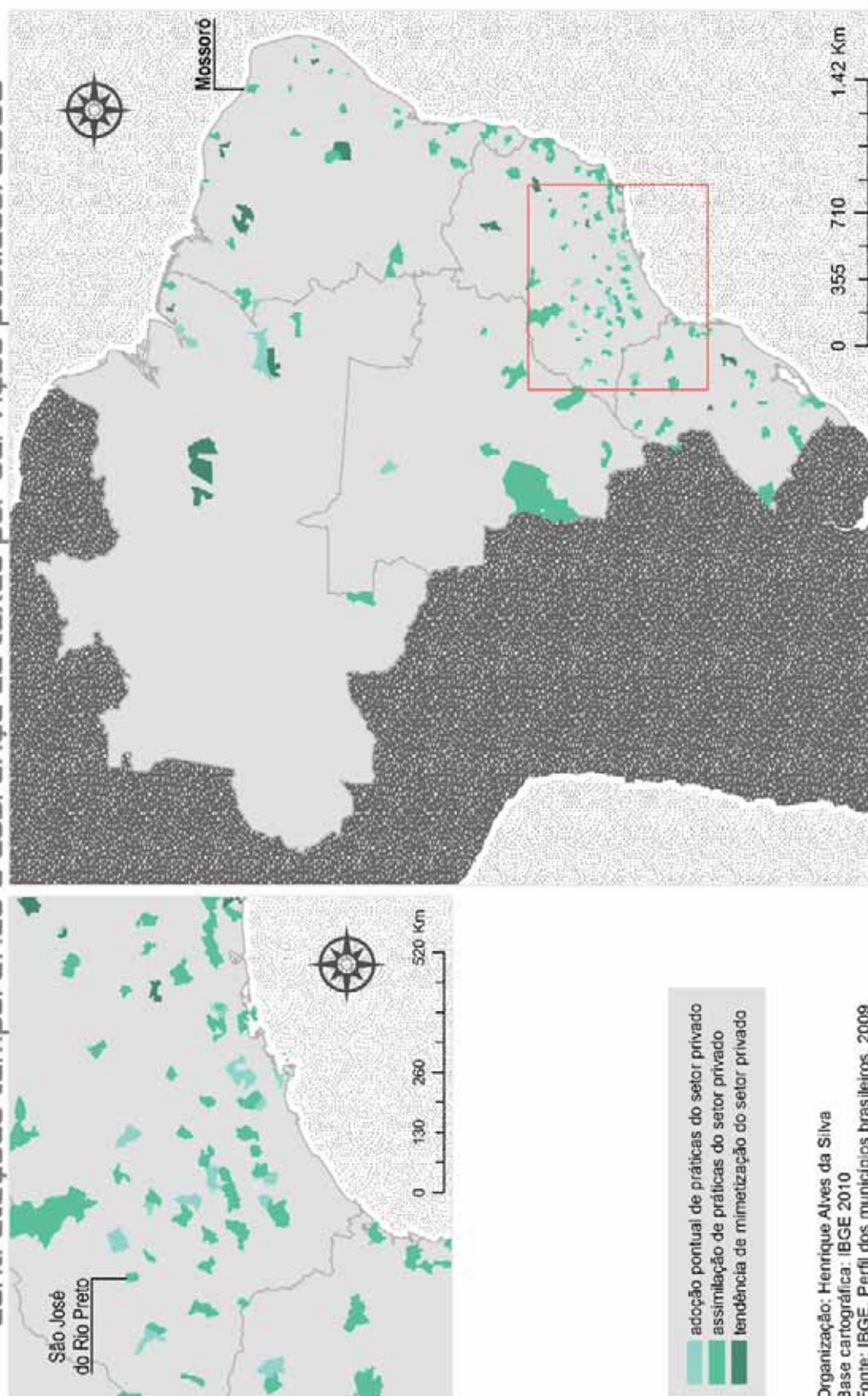
MAPA 3. 18 – Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Existência e efetivação de instrumentos de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009

Brasil: existência e aplicação de dispositivos municipais
de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009



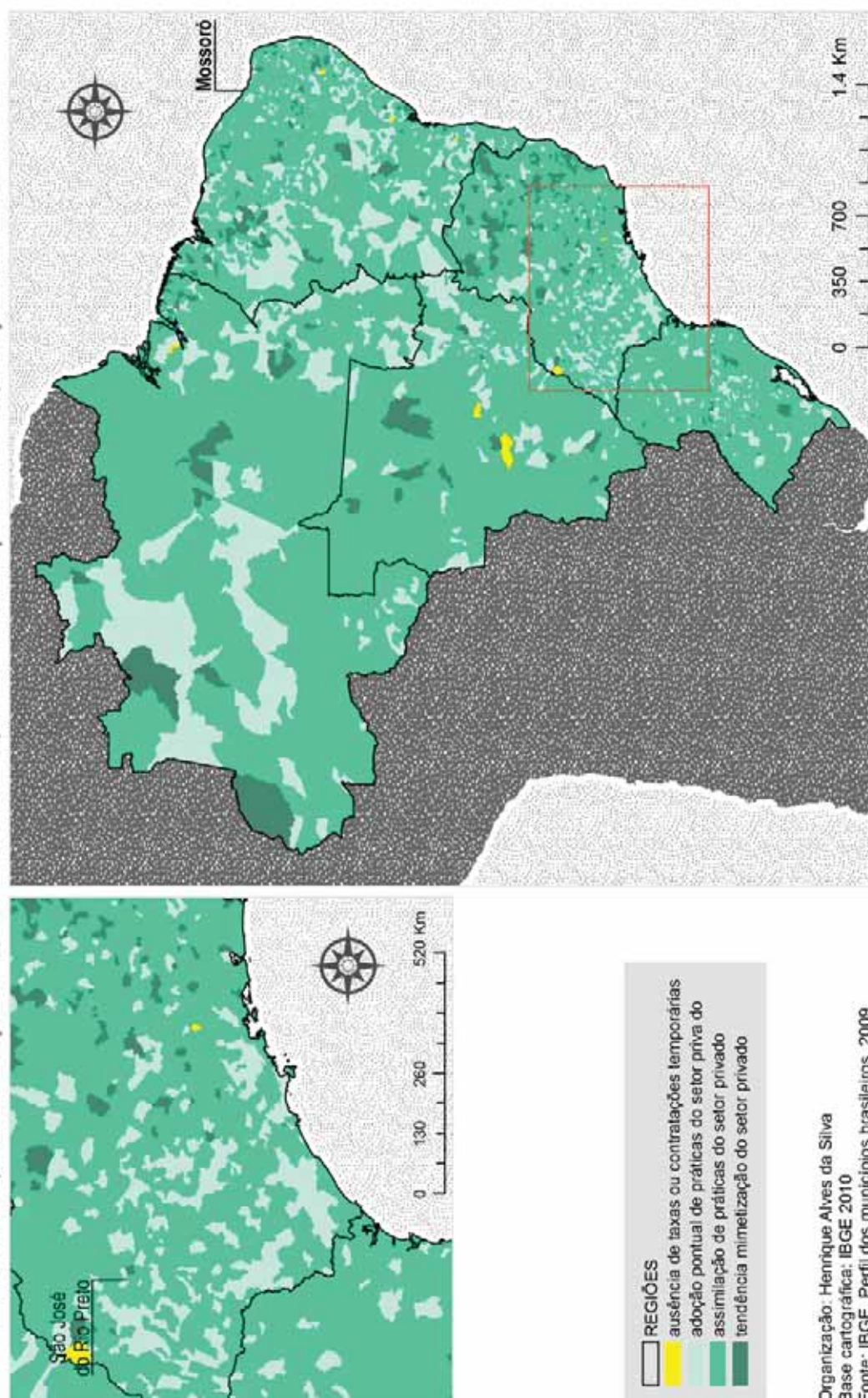
MAPA 3. 19 Brasil: existência e efetivação de instrumentos de limitação a implantação de empreendimentos privados. 2009

Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de 100 mil habitantes.
 Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades:
 contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009



MAPA 3.20 Brasil: municípios selecionados, não metropolitanos, com mais de cem mil habitantes. Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades: contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009

Brasil. Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades: contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009



MAPA 3. 21 Brasil. Assimilação de práticas do setor privado pelas municipalidades: contratações temporárias e cobrança de taxas por serviços públicos. 2009

A presença de instrumentos de incentivo à implantação de empreendimentos privados supera a existência de dispositivos de sua limitação nos municípios brasileiros. Os municípios com mais de cem mil habitantes selecionados apresentam-se como um conjunto representativo daqueles que adotam os dois grupos de instrumentos, pois nesses municípios percebe-se maior presença tanto dos instrumentos de incentivo quanto dos instrumentos de controle de implantação de empreendimentos privados, o que sugere que esse grupo está muito suscetível à presença de agentes privados na produção da cidade ou que pelo menos essa presença é esperada pelos elaboradores das políticas de planejamento e, devido a isso, o planejamento urbano produzido junto a tais municípios tem sido mais solicitado a responder essas questões.

Porém, para os municípios selecionados, fica claro, a partir dos quatro mapas apresentados, que os instrumentos de limitação se apresentam mais difundidos que nos municípios menores. Ademais, naqueles municípios, esses dispositivos têm efetivação mais generalizada que os instrumentos de incentivo. O que sugeriria, mais uma vez, que tais municípios com mais de cem mil habitantes têm sido solicitados a reger mais a implantação desses empreendimentos, ou, que são mais suscetíveis à implantação de tais empreendimentos privados. As práticas de cobrança de taxas por serviços e de contratações temporárias apresentam-se amplamente difundidas nos municípios de todo o Brasil, mesmo que de forma pontual, mas, nos municípios selecionados como recorte de análise do capítulo, essas práticas se apresentam com maior intensidade e em especial naqueles do Norte e do Nordeste - notadamente devido ao peso das contratações temporárias registradas nesses municípios.

Podemos então entender, após a análise dos mapas apresentados, que o recente processo de difusão do planejamento urbano associado ao Estatuto da Cidade, a despeito da sincronia que ele produziu no planejamento urbano municipal de grande parte dos municípios brasileiros e de sua capacidade de promoção da sincronia da maioria das municipalidades brasileiras, reitera uma série de assimetrias presentes na realidade social e, conseqüentemente, no processo de produção do planejamento urbano.

Uma dessas assimetrias é a que existe entre os poderes estatais que produzem o planejamento urbano, reforçando a dualidade do arranjo Governo Federal versus municipalidades, com o respectivo desequilíbrio de poderes e de recursos para produção do planejamento urbano. Ou seja, o Governo Federal continua detendo grandes poderes de promoção do planejamento urbano e as municipalidades apresentam grande inconstância na capacidade de produção do planejamento – impressiona como essa assimetria permanece e se ratifica mesmo no movimento de expansão da produção do planejamento urbano pelas municipalidades.

Por outro lado, o planejamento urbano produzido por governos estaduais e outros níveis intermediários de governo comparece como algo a se investigar, visto que a pesquisa do IBGE (2011)⁶⁶ não se propõe a discuti-lo. Esse fato nos ajuda a aventar importante diminuição das políticas urbanas produzidas junto a esse nível de governo. Pois, com a preponderância do Governo Federal e das municipalidades, restaram poucos papéis a serem assumidos pelos Governos Estaduais, tendendo ou à eliminação (no caso das esferas

⁶⁶ Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010.

metropolitanas) ou à atuação pontual, que raramente excede a um papel coadjuvante do Governo Federal no intuito de promover na sociedade a expansão de bases racionais do planejamento para dar sustentação à expansão da economia.

Entre as municipalidades, percebe-se outra grande assimetria, verificada quando se comparam os municípios menores e os maiores. A saber, enquanto esses últimos tendem a aumentar a produção do planejamento urbano (por ação dupla das municipalidades e de agentes externos), como estratégia de inserção em processos econômicos contemporâneos de escalas superiores, os outros tendem a avançar pouco ou nada na produção de planejamento urbano. O que sugere o planejamento urbano como um processo ainda associado à concentração (de pessoas e de recursos), e condicionado pela orientação econômica da urbanização.

Os municípios com mais de cem mil habitantes, não incluídos em aglomerações metropolitanas, ou aglomerações urbanas de capitais, ou RIDE's, por sua parte, apresentam-se como conjunto representativo do processo de produção do planejamento urbano municipal no Brasil. Pois, diante dos sucessivos movimentos de difusão do planejamento urbano, tendem a assimilar com rapidez as formas mais recentes do planejamento, inclusive de maneira mais significativa que os municípios menores, colocando-se (em geral) em nível intermediário, entre eles e as metrópoles quanto ao acúmulo de instrumentos e quanto ao tempo de seu planejamento. Em parte, isso se dá pelo direcionamento das políticas do Governo Federal, que focalizam prioritariamente os centros com maiores contingentes populacionais, incluindo aí os que possuem mais de cem mil habitantes, direcionando-se por uma associação simplista entre o tamanho demográfico, o nível hierárquico e o dinamismo econômico.

Por isso, poderíamos dizer que, no contexto contemporâneo nacional, juntamente com os centros mais complexos em termos de função e nível hierárquico na rede urbana, os municípios com mais de cem mil habitantes selecionados em nossa pesquisa mostram-se como locais muito importantes para a expansão das reformulações do planejamento urbano, assimilando com grande rapidez as reorientações político-econômicas da sociedade em seu processo de produção do planejamento urbano. Ou seja, é provável que o incremento na dinâmica urbana e econômica justifique a implantação e a atualização do planejamento urbano.

Ou seja, nos municípios de nossa amostra, podemos estar diante de espaços com dinamismo econômico crescente, que tem reorientado práticas espaciais que decorrem e/ou implicam no planejamento. Também não se pode deixar de avaliar que as práticas de planejamento, tanto as denominadas empresariais, quanto aquelas mais gerais, garantam um arranjo urbano que sirva como um incremento na dinâmica econômica, na medida em que se possa garantir a fluidez e a estabilidade desejada para a reprodução da economia nos moldes vigentes.

As assimetrias regionais também afloram no processo de produção do planejamento urbano municipal verificado no recorte que analisamos, reforçando e refletindo-se nas características de cada conjunto

regional de municípios. As variáveis estudadas nos indicam a seguinte caracterização: uma região com presença tradicional, continuada e concentrada do planejamento urbano nos municípios de porte médio selecionados (região Sul); uma região que resiste à adoção mais consistente desse planejamento a despeito das ações federais (região Norte); uma região que vem assumindo a produção do planejamento urbano pontualmente em seus municípios de porte médio aqui selecionados, rompendo parcialmente com as rugosidades (SANTOS, 1985) em nome da inserção em novas dinâmicas econômicas (região Nordeste) e duas regiões que assimilaram o planejamento urbano muito cedo como marco de produção de suas cidades, em moldes nacionais (busca de ampliação da economia urbana às custas das condições de reprodução dos trabalhadores), desde o início da dinamização de sua urbanização, mas mantém muitas cidades ainda com baixa institucionalização do planejamento (Sudeste e Centro-Oeste).

Outro aspecto a considerar são as diferentes vias de interação entre setor privado e o planejamento urbano. Entre esse par, as confrontações conjunturais no processo de produção da cidade (incentivo ou limitação de empreendimentos privados) não são os únicos momentos passíveis de verificar aproximações de interesses, pois o próprio momento e a forma de elaboração dos planos diretores podem ser identificados como episódio em que o planejamento público e estatal mimetiza o comportamento do setor empresarial.

Mesmo na década de 1970, no âmbito da difusão do planejamento urbano representada pelo Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, a generalização do uso do plano diretor como principal instrumento de planejamento urbano municipal não dispensou a aproximação com a esfera privada, visto que muitos planos foram produzidos por escritórios privados de planejamento, o que contribuiu para ratificar a fragilidade administrativa das municipalidades no tocante à produção do planejamento urbano, concentrar o saber nos setores privados, desvalorizar o saber dos técnicos estatais e naturalizar a contratação de técnicos privados em vez de formar quadros técnicos próprios.

Feldman (2005) indica como se deu esse incentivo público à produção privada de planos diretores:

“Em 1964 cria-se o Serfhou – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que é regulamentado em 1966. Juntamente com o Serfhou, cria-se um Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado, no Banco Nacional de Habitação para financiar os planos e estudos de desenvolvimento local integrado, mas a liberação de recursos fica condicionada à criação, pelas regiões e municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local. Ao mesmo tempo que se condiciona a liberação de recursos a uma estrutura de planejamento, esta pode contratar a elaboração de planos e estudos. Com essa concessão de verbas para o planejamento e abertura para contratação externa de planos, os órgãos de planejamento se multiplicam, assim como os planos e as empresas de consultoria, que passam a assumir a maioria dos planos elaborados nos anos de 1960 e 1970, no país.” (FELDMAN, 2005. Pág. 216)

Ainda que a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros”, por nós utilizada para contextualizar o planejamento urbano em municípios de porte médio, não apresente diretamente dados que informem sobre a produção de planos por empresas privadas, podemos supor essa informação a partir da comparação dos mapas anteriores. Melhor dizendo, em contraposição a uma generalizada baixa capacitação da gestão municipal para o planejamento urbano (**MAPA 3.13.**), verifica-se grande presença de instrumentos de planejamento urbano (**MAPA 3.15**Erro! Fonte de referência não

encontrada.). Resta a pergunta: quem estaria elaborando as leis, planos e estudos de implementação desses instrumentos se as prefeituras são pouco capacitadas para tanto?

Estaríamos verificando, na difusão do modelo de planejamento atual, a consagração de um modelo híbrido, de setor público e privado, para produção do planejamento urbano? Ou ainda a migração do poder de construção de prerrogativas, de definição das metas do planejamento, definitivamente para o setor privado? E no caso das respostas serem positivas, continuariam existindo diferenças significativas entre um planejamento elaborado pelo Estado e outro elaborado pela iniciativa privada?

3.4 Níveis de centralidade e dinâmica populacional no auxílio à identificação de cidades de porte médio mais dinâmicas

Como desfecho da análise no nível nacional que empreendemos no presente capítulo, apresentamos neste item uma proposta de síntese das variáveis organizada sob a forma de uma Matriz Sintética que reúne alguns dos indicadores mais significativos dos temas discutidos (urbanização, economia e planejamento) relacionados e organizados de modo a apresentar um panorama amplo e comparável dos processos analisados nos municípios do recorte.

Nela, os municípios do recorte estão relacionados segundo sua região e o tamanho crescente de sua população em 2010 (coluna intitulada “Pop 2010”). A seguir estão listados respectivamente para cada município: a taxa de urbanização; o recebimento de recursos do Programa de Cidades e Capitais de Porte Médio, atrelado à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II Plano Nacional de Desenvolvimento; o indicador sintético que mede o incentivo à implantação de empreendimentos privados (indicadores de planejamento urbano); a variação do Produto Interno Bruto *per capita* entre 2000 e 2007 (economia); os níveis de centralidade registrados nas pesquisas Regiões de Influências das Cidades (edições de 2007, 1993, 1978 e 1966); a população municipal nos censos demográficos do IBGE (2010, 2000, 1991, 1980, 1970, 1960); uma tipificação da variação da centralidade; e outra tipificação da dinâmica populacional de cada um desses municípios.

Inicialmente, percebe-se grande diferença entre os municípios do recorte quanto aos indicadores de população e centralidade, ou melhor, existem grandes diferenças de variação ou manutenção dos níveis de centralidade, assim como existem grandes divergências quanto à dinâmica populacional.

Praticamente a metade dos municípios do recorte ascendeu ao patamar de cem mil habitantes apenas nas duas mais recentes edições do censo demográfico do IBGE (2000 e 2010), apresentando uma dinâmica populacional quase estagnada se comparada com os municípios mais dinâmicos que variam em cerca de cem mil habitantes a cada dez anos. Além deles, existem municípios intermediários quanto à dinâmica populacional, apresentando-a crescente, porém, em menor intensidade.

Quanto à centralidade, existem vários municípios do recorte com centralidade pouco relevante nas edições do REGIC. Por meio da matriz sintética, percebe-se, para esse conjunto de municípios, uma forte correspondência entre a dinâmica de variação crescente da centralidade e a dinâmica de variação crescente mais intensa da população municipal; ou seja, os municípios que possuem e mantêm os maiores níveis de centralidade ao longo das edições do Regic apresentam as dinâmicas de crescimento mais intenso das populações municipais.

Por outro lado, as maiores variações positivas do PIB *per capita*, para o período analisado (2000 a 2007), não correspondem necessariamente aos maiores níveis de centralidade dos municípios do recorte, nem às dinâmicas mais intensas de variação positiva da população municipal. A recíproca também não é verdadeira, ou seja, as variações negativas do PIB *per capita* não correspondem necessariamente aos níveis menos elevados de variação da centralidade⁶⁷.

Quanto ao planejamento, existe uma grande correspondência entre as dinâmicas populacionais e de centralidade menos intensas com casos de municípios que não receberam recursos do IIPND através do PCCPM (Programa de Cidades e Capitais de Porte Médio). De maneira recíproca, os municípios que receberam recursos do PCCPM, em geral, correspondem à variação positiva de centralidade e dinâmica populacional mais intensa. Apenas alguns casos apresentam contradição aparente entre maior liberação de recursos e baixa centralidade ou dinâmica populacional menos intensa, mas essa contradição é apenas aparente. São os casos de municípios como Juazeiro (BA) e Crato (CE). Nesses casos a centralidade é compartilhada entre mais de um município. Assim, o dinamismo da população e da centralidade se apresentam em outros municípios da aglomeração, respectivamente: Petrolina (PE) e Juazeiro do Norte (CE).

QUADRO 3. 14 MATRIZ SÍNTESE. DESTAQUE: CRATO, JUAZEIRO DO NORTE (CE), PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA)

MUNICÍPIO	Pop2010	%URB	2PND	INC2009	PIB PC	CENTRALIDADE REGIC				POPULAÇÃO MUNICIPAL					
						2007	1993	1978	1966	2010	2000	1991	1980	1970	1960
Crato	121428	8	3	242	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Juazeiro do Norte	249939	10	3	292	1	240	330	264	220	2	2	2	1	0	0
Petrolina	293962	7	2	10	1	240	330	264	220	3	2	2	1	0	0
Juazeiro	197965	8	3	153	-1	0	0	0	0	2	2	1	1	0	0

Através da matriz percebe-se que não o tamanho populacional, indicador estático que retrata um momento da urbanização, mas a dinâmica populacional em longo prazo pode contribuir na análise da diferenciação entre cidades de porte médio e cidades médias, pois essa dinâmica populacional pode se apresentar como expressão do nível de centralidade dessas cidades para o caso brasileiro em estudo.

⁶⁷ Talvez fosse necessário construir uma série mais longa, impossibilitada pela não disponibilidade dos dados.

Por outro lado, pela mesma matriz, percebemos que o planejamento não é condição determinante para o dinamismo da centralidade, mas parece coadunar-se com ela nos casos onde a centralidade é mais forte. Pela matriz, vemos que os municípios que conseguem articular a ampliação reiterada das dinâmicas de planejamento com a expansão da economia apresentam-se mais dinâmicos em crescimento demográfico; contudo, isso só se percebe a longo prazo, nas análises com grandes intervalos de tempo.

Ademais, pela percepção de não haver uma correspondência peremptória entre incidência do planejamento e os níveis de centralidade, a economia e o crescimento demográfico, podemos dizer que a análise da Matriz Síntese corrobora com nossa hipótese de que a relação entre planejamento e a atualização das lógicas econômicas não é absoluta nem de mão única. Ou seja, não devemos considerar o planejamento urbano unicamente como causa do aprofundamento das lógicas econômicas, mas como mais um dos fatores dessa ampliação da economia, que, por sua vez, também influi sobre a adesão dos municípios às lógicas do planejamento urbano e mesmo ao seu reforço e atualização.

Por outro lado, na escala de análise adotada no presente capítulo (municípios de porte médio no Brasil), ainda não dá para perceber com nitidez o alcance e a natureza dessa influência do planejamento urbano sobre as cidades. Essa questão pode ser respondida em melhores condições em uma análise intramunicipal, ou intraurbana, como veremos no capítulo que segue, através dos casos de Mossoró (RN) e de São José do Rio Preto (SP).

CAPÍTULO 4 - Mossoró, São José do Rio Preto e o planejamento urbano em cidades médias

Em contraste com o capítulo anterior, no qual discutimos o planejamento urbano em municípios de porte médio, escolhendo para isso 149 deles, no presente capítulo buscaremos entender o planejamento urbano em Mossoró e em São José do Rio Preto, duas cidades médias, tal como vem sendo defendido e constatado em diversas pesquisas da Rede de Pesquisadores de Cidades Médias (ELIAS e PEQUENO, 2010; WHITACKER, MIYASAKI e SILVA, 2013), dando maior ênfase aos espaços intraurbanos desses dois municípios, mesmo que por vezes façamos correlações entre esses espaços e o recorte mais amplo que lhes serviu como contextualização introdutória no capítulo anterior.

Destacamos que esse contraste não separa a análise deste capítulo da análise tecida no capítulo anterior, pois ambos os capítulos foram construídos visando criar quadros comparativos do planejamento urbano municipal em cidades não metropolitanas, com o intuito de reconhecer a diversidade de formas de planejamento no âmbito dos espaços urbanos não metropolitanos brasileiros.

No quadro apresentado no terceiro capítulo, através da análise de 149 municípios de porte médio, dentre os quais se encontravam Mossoró e São José do Rio Preto, pudemos perceber tendências de homogeneização desses municípios analisados quanto às novas dinâmicas socioeconômicas que os envolveram nas últimas décadas e quanto ao planejamento urbano empreendido pelo nível federal de governo desde meados da década de 1970, que visava aprimorar a participação de tais municípios na economia nacional. Contudo, já naquele quadro apresentado no capítulo anterior, percebemos forte heterogeneidade entre os municípios, quer quando os agrupávamos segundo suas regiões, quer quando os separávamos segundo os níveis de centralidade oficialmente atribuídos a cada uma deles.

Ao final do Capítulo 3, ficou evidenciado o contraste entre alguns dos municípios analisados e o restante do grupo, pois, em termos de ritmo de crescimento da população, da economia e de acúmulo do planejamento institucionalizado, os municípios mais dinâmicos e com maior nível de centralidade apresentavam maior sincronia entre essas três variáveis, revelando uma diferenciação interna no recorte analisado, fato que colocou em evidência as unidades político-administrativas que abrigavam cidades médias.

Neste quarto capítulo, por outro lado, com base na análise de Mossoró e São José do Rio Preto, a despeito das dinâmicas gerais (econômicas ou de planejamento urbano nacional) que buscam a homogeneização, confirmaremos que também no nível intraurbano, e principalmente nele, as diferenças se mostram muito mais eloquentes, apresentando-se, principalmente, na comparação das adaptações que o planejamento urbano tem de assumir para buscar reproduzir a cidade que promove o acúmulo de capital nos diferentes contextos regionais, ou formações socioespaciais.

Apropriando-nos dos dizeres de Bueno (1979), que parecem concordar em plenitude com Piccinato (1994), interessa-nos entender como o planejamento urbano idealiza sua busca pela garantia do consumo ideal da cidade através do incentivo e da garantia do consumo do solo urbano em moldes modernos e capitalistas (processo geral) – isolando as funções produtivas tidas como “degeneradoras” do espaço urbano e garantindo o aumento do preço da terra residencial, consagrando-a como valor de troca, ou como forma dos

indivíduos poderem usufruir de parcelas do valor geral da cidade. E interessa entender, no Brasil, através das cidades médias de Mossoró e São José do Rio Preto, como essa busca idealizada modifica-se e passa a restringir o consumo formal do solo urbano da maioria dos grupos sociais em favor de alguns poucos, ratificando a expansão desigual da cidade e dos processos econômicos hegemônicos (processo específico do Brasil).

Trata-se não mais de espacializar indicadores econômicos, como no capítulo anterior, mas de parte da reprodução social, a fim de perceber algumas das contradições estruturais entre essas duas instâncias que caracterizam nossa realidade urbana e como tal contradição comparece na produção do planejamento urbano.

Para tanto, tomando como referências Santos (1994) e Maricato (1996, 2001 e 2011), entendemos que, em um contexto subdesenvolvido, a cidade se expande privilegiando as formas hegemônicas de produção da riqueza. Assim, a cidade se amplia em população, área e riqueza sem um respectivo aumento das condições de reprodução da população, pois no modelo de urbanização periférica, para garantir a expansão das formas hegemônicas de produção das riquezas, são sacrificadas as condições de reprodução da população em nome da ampliação dos investimentos na produção – essa é a marca da cidade no mundo subdesenvolvido.

Para Santos, a consequência desse subdesenvolvimento é uma centralidade associada a grandes populações urbanas, ou seja, as nossas cidades tornam-se exageradamente grandes, pois as condições de realização do consumo e da reprodução, em geral, não se generalizam sobre o território, e a população mais pobre é obrigada a disputar as poucas situações de reprodução evidenciadas nas maiores cidades.

Segundo Maricato, essa expansão precária da cidade, base da expansão da produção urbana de riquezas, evidencia-se no sacrifício das condições de moradia, ou nas dificuldades do acesso formal à infraestrutura e ao solo urbano por parte dos mais pobres.

Por sua vez, o planejamento urbano brasileiro assume papel estratégico nessa produção desigual da cidade, pois articula norma e desvio, cumprimento da lei e delito, de maneira a tolerar estrategicamente a ocupação ilegal da terra urbana sem infraestrutura pelos mais pobres em seus processos de reprodução, mas sem prejudicar a condição desse bem enquanto receptáculo de investimentos, reserva de valor e valor de troca, garantindo um produto muito específico para um mercado seletivo que pode consumi-lo dentro dos trâmites legais e a preços inacessíveis à maioria da população.

Assim, o planejamento urbano no contexto da cidade brasileira tem seu papel ideal invertido. Ele não é uma racionalização neutra da produção da cidade, como as análises positivistas tendem a nos apresentar, nem tem por objetivo garantir o consumo amplo da cidade pela sociedade (através da terra urbana com infraestrutura vendida num mercado ideal), ou incentivar a ampliação de uma sociedade que consome a terra urbana em moldes modernos (PICCINATO, 1994). À medida que surge e se aprofunda nas cidades brasileiras, o planejamento urbano ratifica as desigualdades dos espaços intraurbanos, articulando-se com o mercado imobiliário, de modo a separar as formas de consumo segundo os grupos sociais e garantir

melhores condições de reprodução que serão vendidas a maiores preços, com direito a uma propriedade efetiva, sem eliminar o mercado informal para os mais pobres, situação em que o direito de propriedade comprado é muito mais instável.

Essa condição estrutural da produção da cidade no Brasil se ratifica, mesmo sob mudanças no regime de produção da riqueza e do consumo; por isso, mesmo no atual momento de ampliação do consumo por camadas populares, as desigualdades não se dissolvem, mas até se complexificam para ratificar as diferenciações de acesso ao consumo do solo urbano.

Essa desigualdade estrutural e esse papel articulado do planejamento apresentam-se com mais veemência nas nossas metrópoles; contudo, ratificando a importância de sua centralidade, as cidades médias apresentam-se também como receptáculo dessas lógicas de ampliação das riquezas com base nas desigualdades, reproduzindo de maneira específica a produção da cidade brasileira e as mudanças desse processo.

De tal maneira, com base nesses autores citados, reconhecemos, para as análises tecidas ao longo deste capítulo, a importância de centrar a discussão sobre o planejamento urbano na produção (desigual) dos espaços de moradia, tanto pela importância que o tema assume na construção histórica do planejamento urbano como prática, desde seus arranjos mais primitivos (ver Capítulo 1), como pelo fato de que a moradia, por mais que não seja a causa da expansão da cidade, sofra e expresse em seus arranjos os efeitos da expansão desigual gerada pelas dinâmicas econômicas. Dessa maneira, a segregação socioespacial, vista através da moradia, torna-se um tema central para o planejamento urbano⁶⁸ e uma variável elucidativa da contradição entre expansão da cidade e da economia urbana e a desigualdade das condições de reprodução social percebidas na precariedade da moradia.

Filiado a isso, uma longa tradição de estudos e pesquisas trata de reconhecer a forma que as cidades apresentam em decorrência da constituição dos arranjos desiguais de seus espaços de moradia. E essa tradição pode ser reconhecida também em trabalhos de pesquisadores brasileiros, como vemos a seguir.

Da **autosegregação dos mais ricos**, estudada em seis metrópoles por Villaça (1998) – entendida como estratégia articulada entre o consumo do solo urbano pelas camadas mais ricas, a expansão do mercado imobiliário formal e a conivência do Estado na produção de áreas diferenciadas tendencialmente exclusivas para pessoas com maior renda – até a **fragmentação**, reconhecida por Caldeira (2000) para a São Paulo da virada do século XX para o século XXI – entendida como a diversificação das periferias pela introdução de formas de moradia dos mais ricos, com aproximação física dos mais pobres sem um equivalente estreitamento das relações sociais entre os diferentes que dividem os mesmos espaços – percebemos uma mudança qualitativa dos processos e das análises acadêmicas sobre os processos de produção das desigualdades socioespaciais. Poderíamos dizer que essas duas formas de análise contribuem com o

⁶⁸ Tanto Hall (2002), para o contexto britânico e americano, quanto Piccinato (1994) para o contexto alemão, atribuem as origens do planejamento urbano às tentativas de solucionar a escassez de moradia nas cidades industriais do final do século XIX.

reconhecimento desses problemas em Mossoró e São José do Rio Preto, semelhantes aos indícios dos padrões de segregação encontrados nas metrópoles.

Por outro lado, às mudanças na produção das desigualdades correspondem a constante produção de novas formas ou texturas do espaço das cidades. Assim, a fragmentação de Caldeira (2000) mostra uma metrópole com descontinuidades em suas bordas, um mosaico que alterna ocupações recentes de alta renda, ocupações não tão recentes de baixa renda e terrenos passíveis de construção. A cidade média também apresentaria esse tipo de indício em sua paisagem? Corresponderia esse tipo de indício a processos novos de produção da cidade como a cidade difusa de Dematteis e Monclús⁶⁹?

Moura (2008a, 2008b e 2011) nos fornece uma análise acurada da cidade brasileira contemporânea, totalmente articulada com o entendimento amplo do urbano e com uma interpretação pertinente e seminal que estabelece mediações interessantes entre o estudo da cidade e do urbano.

Em suas pesquisas, a autora analisa as formas urbanas mais complexas da urbanização brasileira, segundo ela, os chamados aglomerados urbano-regionais – centralidades complexas, fisicamente descontínuas, associadas aos mais intensos fluxos de pessoas da rede urbana – e identifica nelas descontinuidades das manchas urbanas, que se apresentam como expressão de processos de fragmentação socioespacial.

A autora entende que essas descontinuidades e fragmentações são resultantes dos processos de expansão das nossas periferias urbanas, e não necessariamente a reprodução fiel dos processos relacionados à urbanização difusa. Em especial, essas fragmentações são expressão da continuidade da já conhecida ampliação periférica das áreas mais pobres ou, mais recentemente, da expansão dos enclaves de alta renda (loteamentos fechados) apontados por Caldeira (2000).

Moura (2008 a, 2008b e 2011) compara nosso contexto com a urbanização nos Estados Unidos e na Europa e indica uma importante diferenciação entre a nossa periferização e a urbanização difusa. Segundo se depreende de seu trabalho, em algumas áreas urbanas dos Estados Unidos e da Europa, a intensa mobilidade pelo uso do carro, a generalização de infraestrutura e a dispersão da oferta de serviços pelo território refletiram fortemente na dispersão dos tecidos urbanos, diminuindo a necessidade de contiguidade dos espaços de moradia em relação à centralidade.

Em contraste, considerando a distribuição concentrada e seletiva de infraestrutura e de oferta de serviços no território brasileiro, bem como a grande relevância numérica da população mais pobre, que possui menos mobilidade e consegue apenas as piores condições de acesso às infraestruturas nas disputas com os mais ricos, Moura (2008 a, 2008b e 2011) sugere que, em geral, existe uma reprodução limitada do padrão de urbanização difusa no Brasil.

⁶⁹ Destacados por Sposito (2009a).

Nessa tendência a uma menor mobilidade da população brasileira nas cidades, o urbano se expande de forma seletiva, aproveitando e requalificando a centralidade, sem negá-la, ou, ainda, reforçando as horizontalidades que ainda têm grande relevância, mesmo ante as verticalidades que incidem cada vez mais sobre as cidades brasileiras.

Esses indícios (a expansão do mercado imobiliário formal sobre as periferias, a constituição de loteamentos fechados e a persistência de grande desigualdade de condições de moradia) apresentados por Moura (2008 a, 2008b e 2011) são perceptíveis na maioria das cidades brasileiras, incluindo cidades médias como Mossoró e São José do Rio Preto⁷⁰. Mas poderíamos aventar, além desses processos, o recentíssimo acréscimo de uma retomada da produção estatal⁷¹ de moradia nessas periferias, orquestrada pelo Governo Federal (Programa Minha Casa Minha Vida), ampliando a diversidade do mosaico de formas de moradia na expansão atual das cidades brasileiras⁷².

Percebemos, no Brasil, que o planejamento não se produz exatamente como um meio exclusivamente de regulação da produção privada da cidade, como nos Estados Unidos, nem como uma ação plenamente interventora, como em outros tempos no caso britânico, mas se articula com o setor privado para alternar a intervenção direta (produção de moradia e infraestrutura) com o incentivo à produção privada de imóveis de acordo com a situação. E essa dualidade se verifica nas cidades médias analisadas no presente capítulo.

Em nosso entendimento, esses indícios referentes ao planejamento urbano apontam para uma complexidade da realidade local de Mossoró e São José do Rio Preto, a qual se coaduna com a delimitação de seu papel como cidades médias, não desconsiderando as especificidades que as conformam.

Além disso, tais indícios incitam-nos a entender como o planejamento nesses municípios se articula com a produção da cidade e se faz específico e geral ao mesmo tempo.

Perseguindo esse objetivo, inicialmente, apresentamos neste capítulo algumas informações para contextualização dos dois municípios em relação ao processo de urbanização no qual se inserem, estabelecendo algumas comparações entre eles, e deles com os municípios de porte médio, para efeito de identificação dos traços mais contrastantes que autorizam a reconhecê-los como representativos dos contrastes regionais do Brasil, aspecto estrutural da nossa urbanização que será fortemente considerado na

⁷⁰ É preciso destacar que as precariedades da moradia são diferentes segundo os contextos regionais onde se apresentam. Tanto que, à primeira vista, a grande riqueza de São José do Rio Preto, em contraste com profusão de formas muito mais arcaicas e precárias de moradia em Mossoró, conduz-nos à falsa impressão de que não existem precariedades no município paulista. Mas veremos que as periferias precárias estão lá, ocultas nos loteamentos clandestinos da área rural.

⁷¹ Ainda que a produção estatal da moradia não tenha parado em São José do Rio Preto na década de 1980, ao contrário do que ocorreu fora do estado de São Paulo, não se pode negar que o crescimento das áreas precárias de moradia, naquela cidade, tenha disparado logo em seguida ao fim das políticas Federais do Banco Nacional de Habitação. Aparentemente, a provisão de moradia que permaneceu não impediu o crescimento das áreas precárias entre 1990 e 2000, permanecendo, ainda, certa sintonia com o contexto nacional.

⁷² Ainda que estivéssemos de posse de dados referentes a esses programas nas cidades analisadas, optamos por não levar a frente essa análise, para não estendermos em demasia as discussões aqui estabelecidas.

nossa análise. E, em seguida, indicamos alguns aspectos característicos dos espaços intraurbanos das suas sedes municipais estabelecendo referências espaciais para seu estudo.

Posteriormente, confrontaremos alguns aspectos da produção do planejamento urbano dos dois municípios com o surgimento e a consolidação de arranjos de espaços de segregação residencial de populações mais pobres, ou de autosegregação dos mais ricos, bem como exemplos recentes de fragmentação socioespacial em seus tecidos urbanos, relacionando o aumento da complexidade da produção do planejamento com o aumento da complexidade dos arranjos de segregação dos espaços de moradia.

4.1 Apresentação das cidades

4.1.1 Breve contextualização da realidade municipal de Mossoró e São José do Rio Preto

O recorte formado pelo par de cidades Mossoró e São José do Rio Preto nos ajuda a perceber, entre as cidades médias brasileiras, ao mesmo tempo, semelhanças e contrastes que se expressam tanto em comparações interurbanas, quanto intraurbanas.

Quanto às semelhanças, as duas cidades têm papéis e características específicas, comuns às cidades médias integrantes do processo de urbanização do Brasil, apresentando características próprias, contudo inerentes a esse processo.

Ambas são cidades do interior⁷³, como a grande maioria das sedes municipais dos municípios de porte médio analisados no capítulo anterior, ou seja, importantes concentrações populacionais que contrastam com a menor densidade e escassez de grandes núcleos urbanos que historicamente caracteriza os sertões do Brasil, país marcadamente mais urbano e mais populoso na sua faixa litorânea.

QUADRO 4.1 Mossoró e São José do Rio Preto. População e variação da população municipal. 1940-2010

Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP). População e variação da população municipal. 1940-2010				
CENSO	População		Variação da população	
	S.J.R.P.*	Mossoró	S.J.R.P.*	Mossoró
2010	408258	259815	13.87	21.5
2000	358523	213841	26.35	11.22
1991	283761	192267	50.46	31.71
1980	188599	145981	54.42	50.12
1970	122134	97245	45.33	68.56
1960	84039	57690	27.62	41.81
1950	65852	40681	-11.44	29.08
1940	74359	31515		

Fonte: IPEADATA, 2011 (organização: Henrique A. Silva)

* São José do Rio Preto

⁷³ Essa especificidade na situação geográfica impõe um desenvolvimento específico de sua morfologia, fazendo uma alusão ao destaque de Villaza (1999) para as metrópoles brasileiras: cidades de 180° no litoral e cidades de 360° no interior.

Como cidades médias, Mossoró e São José do Rio Preto são ainda as maiores concentrações populacionais nas regiões em que se encontram. Mossoró é a segunda maior cidade em população de seu estado (Rio Grande do Norte) e o mais importante centro urbano em oferta de serviços numa vasta região que inclui desde o Oeste do Rio Grande do Norte (aproximadamente equivalente à mesorregião do IBGE denominada Oeste Potiguar) até a porção leste do estado do Ceará (que corresponde a mesorregião do Jaguaribe).

São José do Rio Preto, por sua vez, corresponde ao principal centro urbano de uma ampla região que abrange o Noroeste do estado de São Paulo e mantém importantes interações com municípios dos estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Diferentemente do Nordeste, a essa região, que faz parte dos sertões paulistas, corresponde uma complexidade de rede urbana que inclui tanto municípios com população urbana reduzida, quanto cidades de maior porte, conformando uma hierarquia pouco comum na maior parte das áreas não litorâneas do Brasil.

Os importantes números populacionais totais atingidos por esses municípios decorrem de um contínuo e pujante processo de crescimento, que se verifica desde a década de 1960 e que ainda no último período intercensitário se apresenta com grande força (ver **QUADRO 4.1**), correspondendo a taxas maiores que o crescimento da população do Brasil ou das Regiões Metropolitanas (ver Capítulo 3). Além disso, o crescimento desse par de cidades é bem representativo do crescimento observado para outras cidades médias, ou seja, intenso, contudo diferenciado segundo as realidades regionais onde se inserem (ver capítulo 3), destacando-os de outros municípios de porte médio.

QUADRO 4. 2 Mossoró e São José do Rio Preto. População rural e urbana, com suas respectivas variações. 1980-2010

Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP). População urbana e população rural, com suas respectivas variações. 1980-2010								
	População urbana				População rural			
	S.J.R.P.*		Mossoró		S.J.R.P.*		Mossoró	
	Total	Var. %	Total	Var. %	Total	Var. %	Total	Var. %
2010	383.490	13.7	237.241	19.17	24.768	16.64	22.574	52.94
2000	337.289	22.45	199.081	12.27	21.234	155.49	14.760	-1.18
1991	275.450	53.91	177.331	44.25	8.311	-13.69	14.936	-35.19
1980	178.970	62.44	122.936	55.02	9.629	-19.48	23.045	28.43

Fonte: IPEADATA, 2011 (organização: Henrique A. Silva)

* São José do Rio Preto

Podemos observar isso pelas taxas de crescimento populacional que, para São José do Rio Preto, crescem constantemente de 1950 até 1980, e decrescem constantemente a partir daí, contrastando com o crescimento de Mossoró, caracterizado em geral, por taxas maiores, porém descontínuas, apresentando uma diminuição brusca da taxa de crescimento em 2000 e apresentando, a seguir, uma taxa quase duas vezes maior em 2010 (**QUADRO 4.1**).

QUADRO 4. 3 Variação dos empregos formais por cada cem mil habitantes. 1991-2010

Variação dos empregos formais por cada mil habitantes			
ANO	Total	Agropecuária	
		Total	partic.(%)
Mossoró			
2010	242.10	14.92	6.16
2000	126.78	16.31	12.86
1991	102.10	15.01	14.70
São José do Rio Preto			
2010	333.59	2.29	0.69
2000	189.31	2.08	1.10
1991	191.97	0.81	0.42

Fonte: organizado por Henrique A. Silva, a partir dos dados do censo IBGE 2010, Ipeadata e RAIS

Contudo, de modo semelhante aos 149 municípios de porte médio analisados no capítulo anterior, esse aumento populacional deve-se principalmente ao crescimento das populações urbanas desses dois municípios – correspondendo, em geral, a mais de 90% da população municipal desde 1980 para ambos e, pelo menos, a 80% na década anterior (ver **QUADRO 4.2**).

Esse crescimento populacional se dá em correspondência ao crescimento do trabalho formal em bases urbanas (ver **QUADRO 4.3**), com o setor da agropecuária diminuindo continuamente sua participação no total de empregos dos dois municípios e, como veremos adiante, com a área rural desses municípios assumindo cada vez mais a função de moradia de populações urbanas, principalmente no caso de São José do Rio Preto (loteamentos fechados, de chácaras de lazer e loteamentos irregulares), ou função de espaço de produção, como no caso de Mossoró (agricultura irrigada, extração de petróleo e sal).

Em grande parte, o crescimento populacional desses municípios está relacionado também à atração de fluxos migratórios originados em diversos outros centros urbanos do país, mas predominantemente em municípios de suas respectivas unidades federativas. Em Mossoró, o percentual de pessoas não naturais em 2000 chegou a mais de 32% da população residente e, em São José do Rio Preto, a mais de 54% no mesmo ano, reduzindo-se esses percentuais em ambos no censo de 2010, mais no município paulista que no potiguar. Ressalta-se, ainda, que as populações originárias de estados da região Nordeste são as que mais contribuíram para a composição da população não natural dos dois municípios (7,16 % e 3,37% para Mossoró e 4,07% e 4,03% para São José do Rio Preto, respectivamente nos anos de 2000 e 2010) – ver **QUADRO 4.4** **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Assim, como ficou atestado no capítulo anterior, através da matriz síntese, podemos relacionar a preponderância do tamanho demográfico dos dois municípios em suas respectivas regiões com a significativa centralidade associada às suas respectivas cidades. Essa centralidade é atestada e reiterada por várias edições da pesquisa do IBGE, Regiões de Influências das Cidades (REGIC), que apontam tanto

Mossoró quanto São José do Rio Preto como centros de nível hierárquico equivalente ao de capitais regionais (QUADRO 4.5).

QUADRO 4. 4 Mossoró e São José do Rio Preto. População natural e não natural. 2000-2010

MOSSORÓ E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. POPULAÇÃO NATURAL E POPULAÇÃO NÃO NATURAL NOS MUNICÍPIOS. 2000 E 2010				
	MOSSORÓ		SJRP*	
	2000	2010	2000	2010
Pessoas naturais do município	145386	177.938	163.400	219.499
	67.99%	68.49%	45.58%	53.76%
Pessoas não naturais do município	68455	81877	195123	188759
	32.01	31.51	54.42	46.24
Pessoas não naturais do município e naturais da mesma UF	50.608	55.771	149.650	139.324
	23.67%	21.47%	41.74%	34.13%
Pessoas não naturais da UF:	26106		49435	
	10.05%		12.11%	
	2438		3728	
com menos de 1 ano ininterruptos de moradia	0.94%		0.91%	
	3383		5412	
com 1 a 2 anos ininterruptos de moradia	1.30%		1.33%	
	2846		4538	
com 3 a 5 anos ininterruptos de moradia	1.10%		1.11%	
	2959		5208	
com 6 a 9 anos ininterrupto de moradia	1.14%		1.28%	
	14480		30549	
com 10 ou mais anos ininterruptos de moradia	5.57%		7.48%	

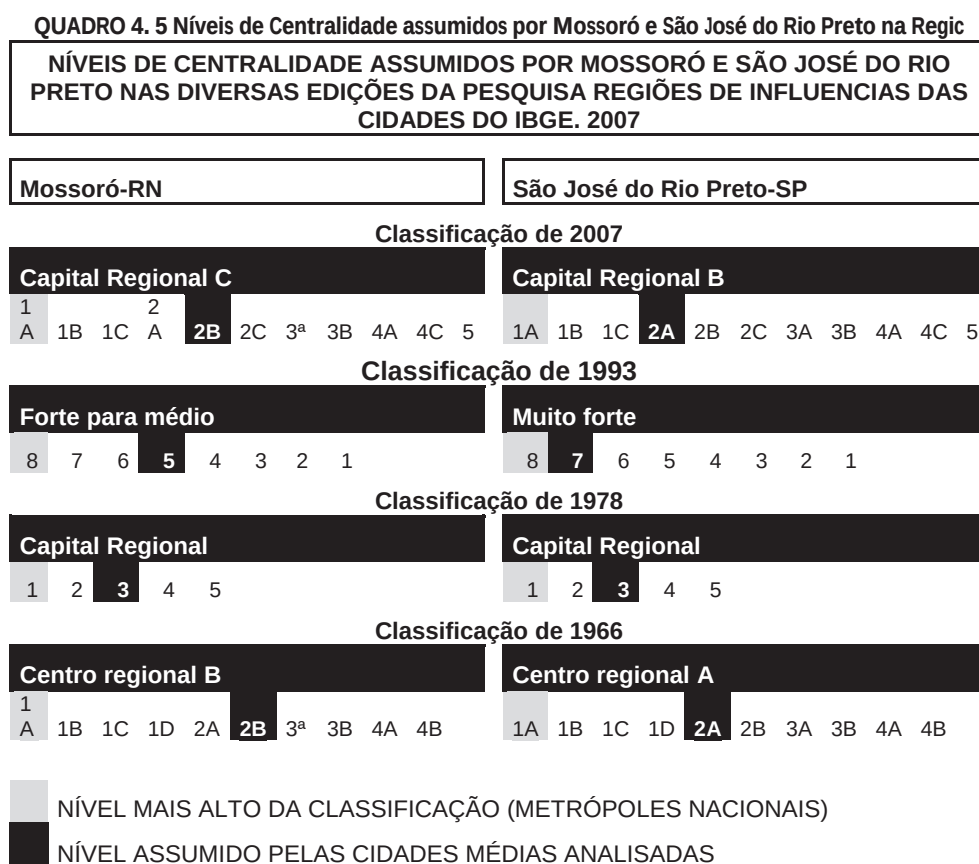
* SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

FONTE: Censos IBGE 2000 e 2010, resultados da amostra (org.: Henrique A. Silva)

Essa centralidade de Mossoró e de São José do Rio Preto destaca-os entre os municípios de porte médio, como vimos no capítulo anterior. E ajuda a entendê-los, assim como outros municípios da amostra nacional, como unidades administrativas que correspondem a cidades médias (ver Matriz Síntese, no Capítulo 3, bem como o destaque no **QUADRO 4.6**).

Ademais, nos dois municípios constituem-se diversificados setores de comércio e de serviços voltados para o atendimento das populações das regiões que centralizam: 93,06% das subclassificações nacionais do comércio e 65,82% das subclassificações nacionais de serviços na cidade potiguar e 100% e 71,52%, respectivamente, na cidade paulista. Ou seja, o setor de comércio nos dois municípios é composto pela quase totalidade (totalidade, no caso de São José do Rio Preto) dos tipos de estabelecimentos comerciais reconhecidos pelo IBGE, nas cidades do Brasil. E, no setor de serviços, essa diversidade de tipos de

estabelecimentos ultrapassa 65% (mais ainda em São José do Rio Preto) da quantidade de tipos de estabelecimentos urbanos de serviços registrados no país.



FONTE: REGIC 2007. IBGE, 2008 (organização: Henrique A. Silva)

Tanto Mossoró quanto São José do Rio Preto articulam-se a entroncamentos de importantes eixos de fluxos regionais e nacionais do sistema de transporte rodoviário do Brasil. Mossoró encontra-se na confluência de duas rodovias de importância regional, a BR-304 e a BR 110, a primeira ligando Fortaleza a Natal e a segunda articulando desde o litoral e o sertão do oeste do Rio Grande do Norte até o sertão oeste da Paraíba, com a BR 116, em direção a Salvador e ao sul do país.

São José do Rio Preto articula-se ao entroncamento de um eixo de fluxo de importância nacional, a rodovia BR-153, que liga o norte ao sul do país, passando por Brasília, e um eixo regional associado à rodovia SP-310, que liga a Capital de São Paulo à região Noroeste do mesmo estado.

Esses fatores, que dizem respeito tanto à importância hierárquica da centralidade de Mossoró e de São José do Rio Preto quanto à situação geográfica e ao papel estratégico que assumem na rede urbana Brasileira, são comuns a quase todas as cidades estudadas pela ReCiMe e contribuem para entender as duas como cidades médias, ou seja, cidades que se situam conceitualmente entre, de um lado, as metrópoles e grandes cidades e, de outro, as pequenas cidades de economia urbana menos expressiva.

Por outro lado, os dois municípios e suas respectivas cidades, enquanto par, refletem as diferenças regionais que marcam estruturalmente a urbanização brasileira, aspecto percebido desde os indicadores mais gerais (**QUADRO 4.7**), mas, principalmente a partir de indicadores que apontam a presença e a distribuição das empresas e os rendimentos da população, ou os aspectos de acesso à infraestrutura dos domicílios.

QUADRO 4. 6 Matriz síntese. Destaque: Mossoró (RN) e São José do Rio Preto (SP).

REGIÃO	MUNICÍPIO	Pop2010	%URB	2PND	INC2009	PIB PC	CENTRALIDADE REGIC				POPULAÇÃO MUNICIPAL					
							2007	1993	1978	1966	2010	2000	1991	1980	1970	1960
NE	Mossoró	259815	9	2	242	2	240	275	264	220	3	2	2	1	0	0
SE	São José do Rio Preto	408258	9	3	341	-1	280	385	264	264	4	4	3	2	1	0

As diferenças, no tocante à economia, são marcantes entre os dois municípios: São José do Rio Preto possui quase quatro vezes o número de empresas que Mossoró. Por sua vez, o PIB per capita e o rendimento médio dos domicílios apresentam diferenças menores, contudo atingem valores mais altos em São José do Rio Preto que em Mossoró. O PIB per capita é mais de 50% maior no município paulista, assim como a renda dos seus domicílios urbanos, que é superior a dos seus equivalentes no município potiguar (**QUADRO 4.7**).

QUADRO 4. 7 Mossoró e São José do Rio Preto. Alguns indicadores econômicos. 2009-2010

Mossoró e São José do Rio Preto. Alguns indicadores econômicos. 2009 e 2010		
	Mossoró	SJRP*
PIB per capita 2009	11.916,13	18.776,09
Rendimento médio mensal dos domicílios urbanos 2010	2.252,77	3.535,27
Rendimento médio mensal dos domicílios rurais 2010	938,46	2.126,42
Empresas com unidades locais 2010	5324	22220

FONTE: IBGE, 2012. Banco Cidades
(organização: Henrique A. Silva)
*SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Quando comparamos a renda dos domicílios rurais do par de municípios, a diferença é maior que 100% a favor do município paulista, de forma que a renda de seus domicílios rurais apresenta-se quase igual a dos domicílios urbanos do município potiguar, donde percebemos também que a diferença de renda entre domicílios rurais e urbanos é maior em Mossoró do que em São José do Rio Preto, ou que os espaços rurais de São José do Rio Preto apresentam condições econômicas um pouco inferiores a dos domicílios urbanos de Mossoró (**QUADRO 4.7** **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

QUADRO 4. 8 Mossoró e São José do Rio Preto. Domicílios urbanos ligados a rede geral de abastecimento de água. 2010

MOSSORÓ E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. DOMICÍLIOS URBANOS LIGADOS A REDE GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. 2010				
	Mossoró		SJRP*	
DOM.PARTIC. PERMANENTES	73.350		137.127	
DOM. PARTC.PERMANENTES URBANOS	67230	(100%)	129.947	(100%)
Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular, por forma de abastecimento de água e existência e características do entorno - Rede geral de distribuição – Total				
	65466	(97.38%)	121427	(93.44%)
Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular, por forma de abastecimento de água e existência e características do entorno - Rede geral de distribuição - Identificação do logradouro – Existe				
	47018	(69.94%)	96372	(74.16%)
Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular, por forma de abastecimento de água e existência e características do entorno - Rede geral de distribuição - Esgoto a céu aberto:				
- Não existe	35569	52.91%	120465	92.70%
- Sem declaração	528	0.79%	143	0.11%
- Existe	29369	43.68%	819	0.63%

A essas diferenças econômicas entre os dois municípios em seus espaços rurais e urbanos, articula-se a produção de específicos quadros intraurbanos de desigualdade entre seus moradores, por analisado. Por exemplo, ainda que o acesso à água por meio de rede geral de abastecimento alcance índices aproximados nos domicílios urbanos dos dois municípios e atinja quase a totalidade deles, o mesmo não se pode dizer quanto à formalidade das áreas de moradia e ao acesso à infraestrutura de esgoto, como se percebe pelas diferenças entre “**domicílios urbanos ligados a rede geral de abastecimento de água e com o logradouro identificado**” e entre “**domicílios urbanos ligados a rede geral de abastecimento de água com esgoto a céu aberto**” (QUADRO 4.8). O que sugere que tais cidades mantêm a articulação entre crescimento da riqueza e precariedade das condições de reprodução.

4.1.2 Referências territoriais para análise do espaço intraurbano de Mossoró e de São José do Rio Preto.

Quanto à delimitação do espaço intraurbano de Mossoró e de São José do Rio Preto, podemos nos apoiar na subdivisão administrativa municipal em área rural e urbana e na subdivisão desta última em bairros, bem como na classificação dos setores censitários do IBGE.

Podemos adotar também outros elementos físicos estruturantes, como o centro tradicional, os rios e o sistema viário, que servem de marcos nos espaços intraurbanos das cidades analisadas e constituem-se como referências aos seus respectivos processos de produção e reprodução, tendo como base a aceção de elementos estruturantes adotada por Villaça (1998).

Os dois municípios apresentam a população urbana concentrada essencialmente no distrito sede, o qual pode ser considerado como a delimitação da cidade em si. Porém, nos dois municípios existem distritos correspondentes a áreas urbanas descontínuas em relação à concentração urbana principal do distrito sede.

Em contraste com esses dois tipos de subdivisões, existe a área rural, composta pelos setores censitários situados fora do perímetro urbano, ou que não correspondem às sedes dos distritos. Nesses espaços, desenvolvem-se atividades agropecuárias, ou extrativistas (principalmente em Mossoró) e encontram-se também núcleos habitacionais que se apresentam como transbordamento da moradia que se dá na área urbana (São José do Rio Preto), ou áreas de moradia quase rurais que recebem populações do campo de outros municípios menores (Mossoró), em ambos os casos essas comunidades fazem parte da cidade e se relacionam com a municipalidade de maneira semelhante aos bairros que conformam o distrito sede⁷⁴.

A área urbana de cada município, por sua vez se subdivide em bairros, conforme podemos ver nos **mapas 4.1 e 4.2**.

Utilizamos nesses mapas a denominação dos bairros utilizada pelo IBGE, que busca uma correspondência com a denominação adotada pelas municipalidades, ainda que não corresponda plenamente à subdivisão espacial reconhecida e adotada pelas populações locais.

Os espaços intraurbanos dos dois municípios (considerando o distrito sede como a cidade) apresentam uma estrutura física semelhante à grande maioria das cidades brasileiras. Para ambas, o Centro se mantém como referência importante enquanto espaço comercial, de serviços e de trabalho, e, por isso, serve de marco na circulação das pessoas dentro das duas cidades. Ambas são marcadas também pela presença junto ao centro de um rio importante que praticamente divide cada uma das cidades em duas metades – uma metade de ocupação mais antiga que a outra, como demonstra a presença do centro em uma das margens de cada rio, para ambas as cidades. Nos dois casos, o nome do rio ainda se confunde com o nome da cidade, apontando para a importância da existência desses rios na implantação original dos núcleos urbanos analisados.

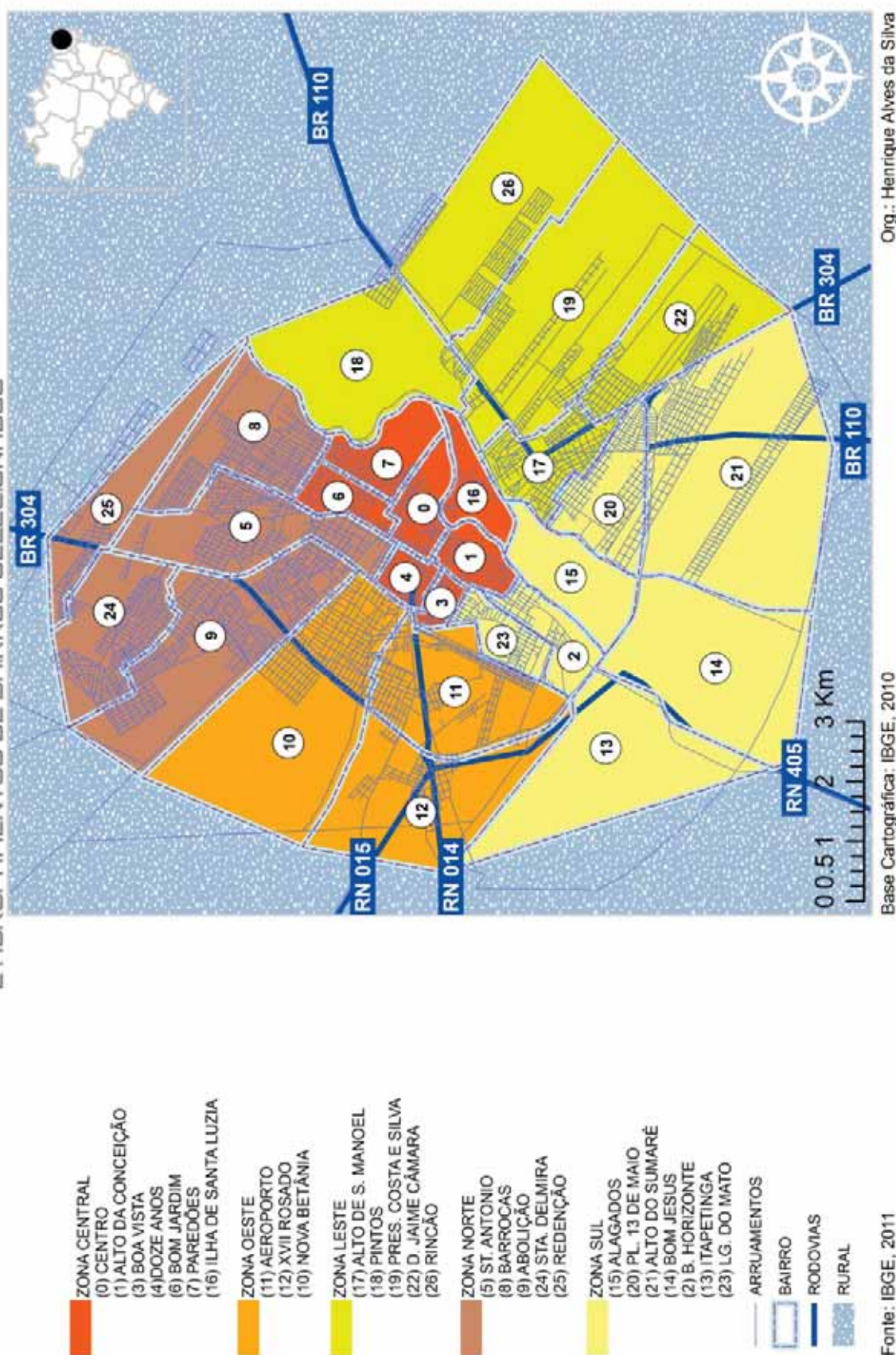
Também, nas duas cidades, o relevo associado aos rios define o alinhamento paralelo de ferrovias que tiveram papel histórico na conformação de seus espaços intraurbanos. São ferrovias que foram implantadas na primeira metade do século XX, com a finalidade de promover o escoamento de produtos agrícolas regionais dos sertões, onde se inserem cada uma das cidades do par analisado em direção a portos no litoral.

Hoje, desprovidas de seu papel original⁷⁵, as ferrovias perdem importância no contexto dessas cidades, chegando mesmo a serem desativadas e removidas como no caso de Mossoró, ou a terem sua capacidade subaproveitada, como no caso de São José do Rio Preto.

⁷⁴ Para Mossoró vários núcleos rurais (incluindo assentamentos ligados a movimentos sociais de trabalhadores do campo) se articulam, há pelo menos duas décadas, em associações com os bairros da sede em suas reivindicações junto à prefeitura por infraestrutura e programas sociais. Em São José do Rio Preto, alguns distritos apresentam contiguidade territorial com a mancha urbana da sede e mesmo as localidades menores apresentam-se como áreas de moradia da população de origem urbana – são ou foram chácaras de lazer depois transformadas em moradia definitiva.

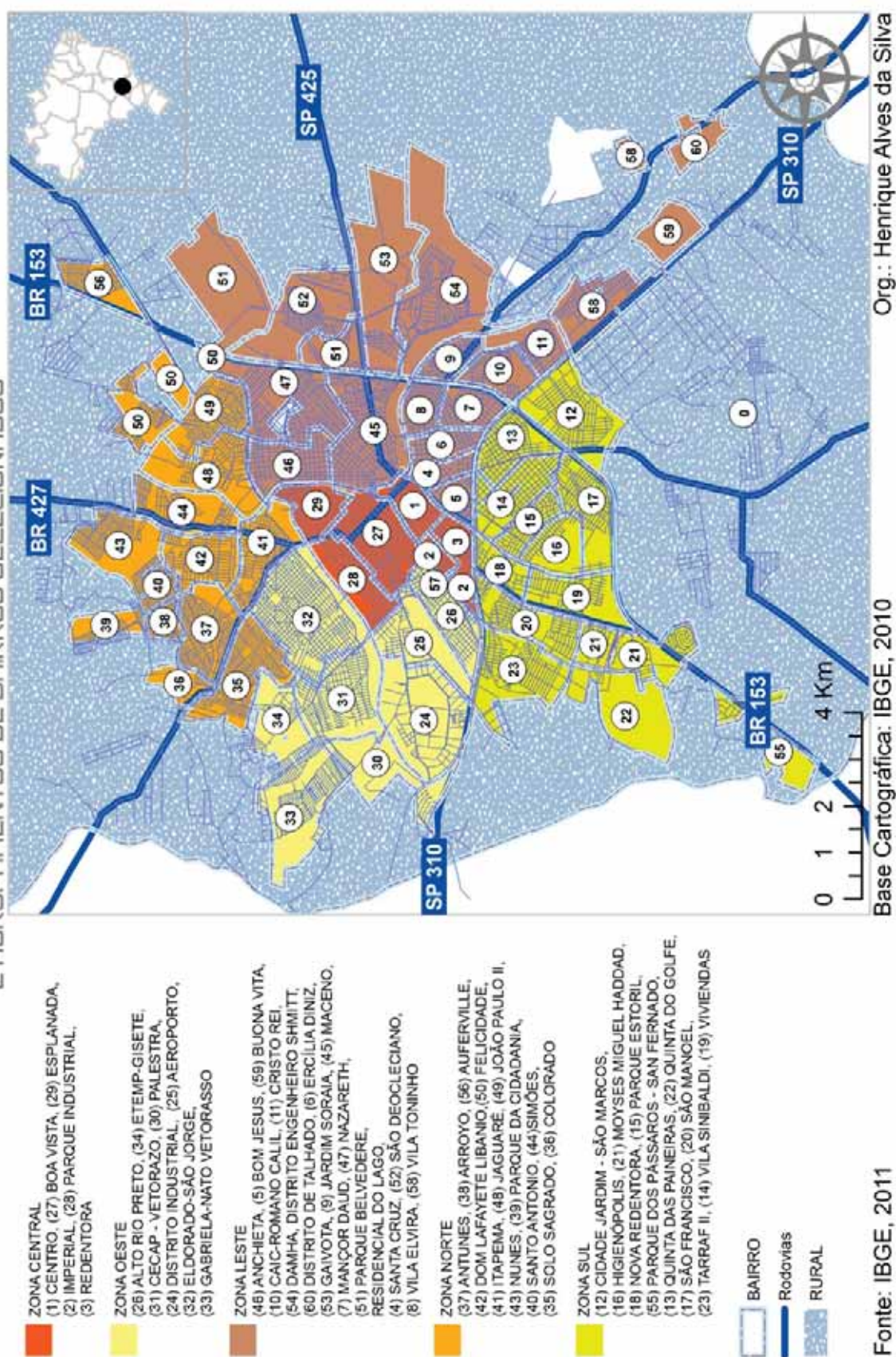
⁷⁵ Ambas as ferrovias foram construídas no âmbito de uma economia agroexportadora que utilizava as ferrovias como meio de escoamento da produção do campo.

MOSSORÓ (RN): ÁREA URBANA, BAIRROS NO CENSO 2010
E AGRUPAMENTOS DE BAIRROS SELECIONADOS



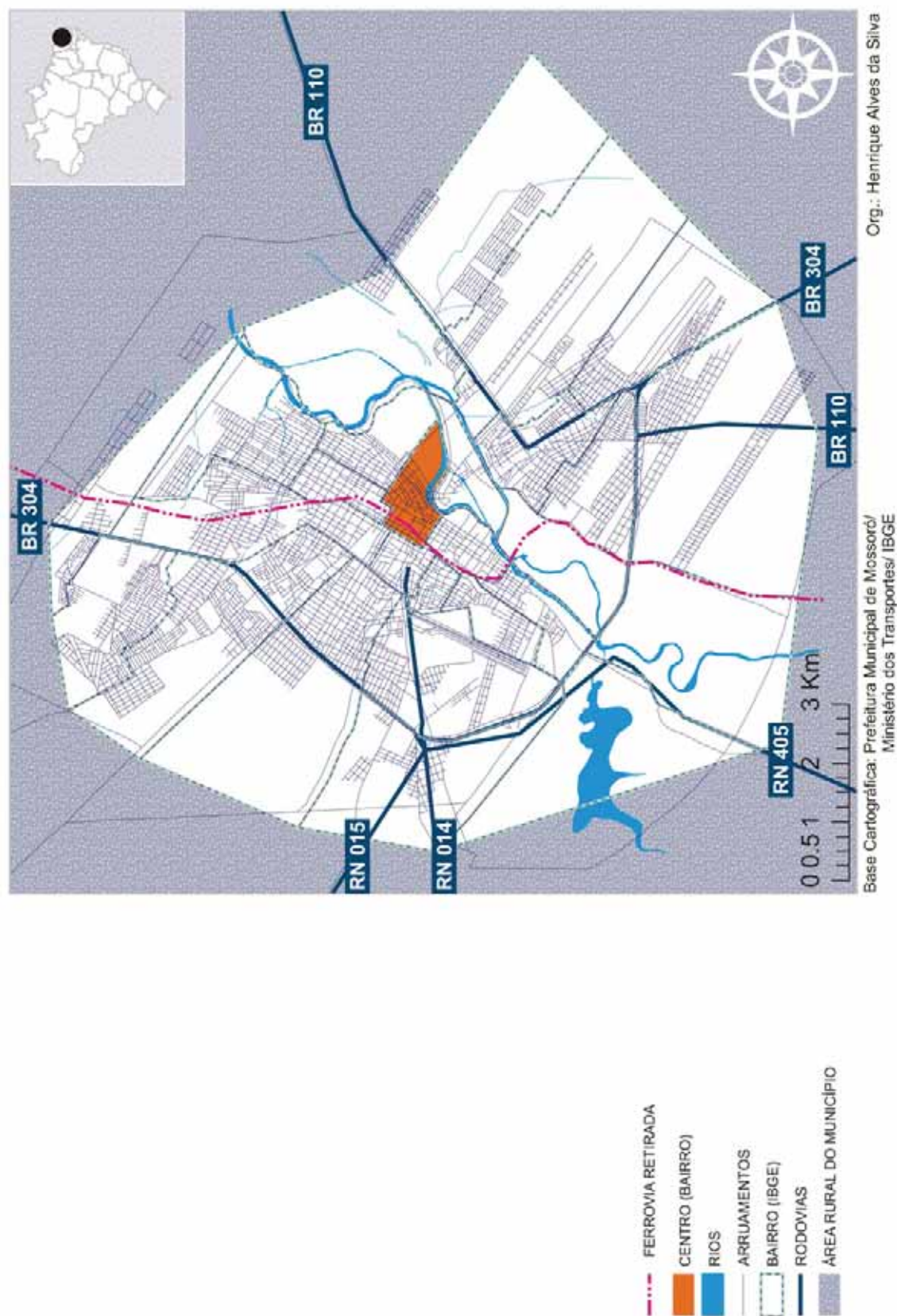
MAPA 4. 1 Mossoró (RN): área urbana, bairros e agrupamentos dos bairros. 2010

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP): ÁREA URBANA, BAIRROS NO CENSO 2010 E AGRUPAMENTOS DE BAIRROS SELECIONADOS



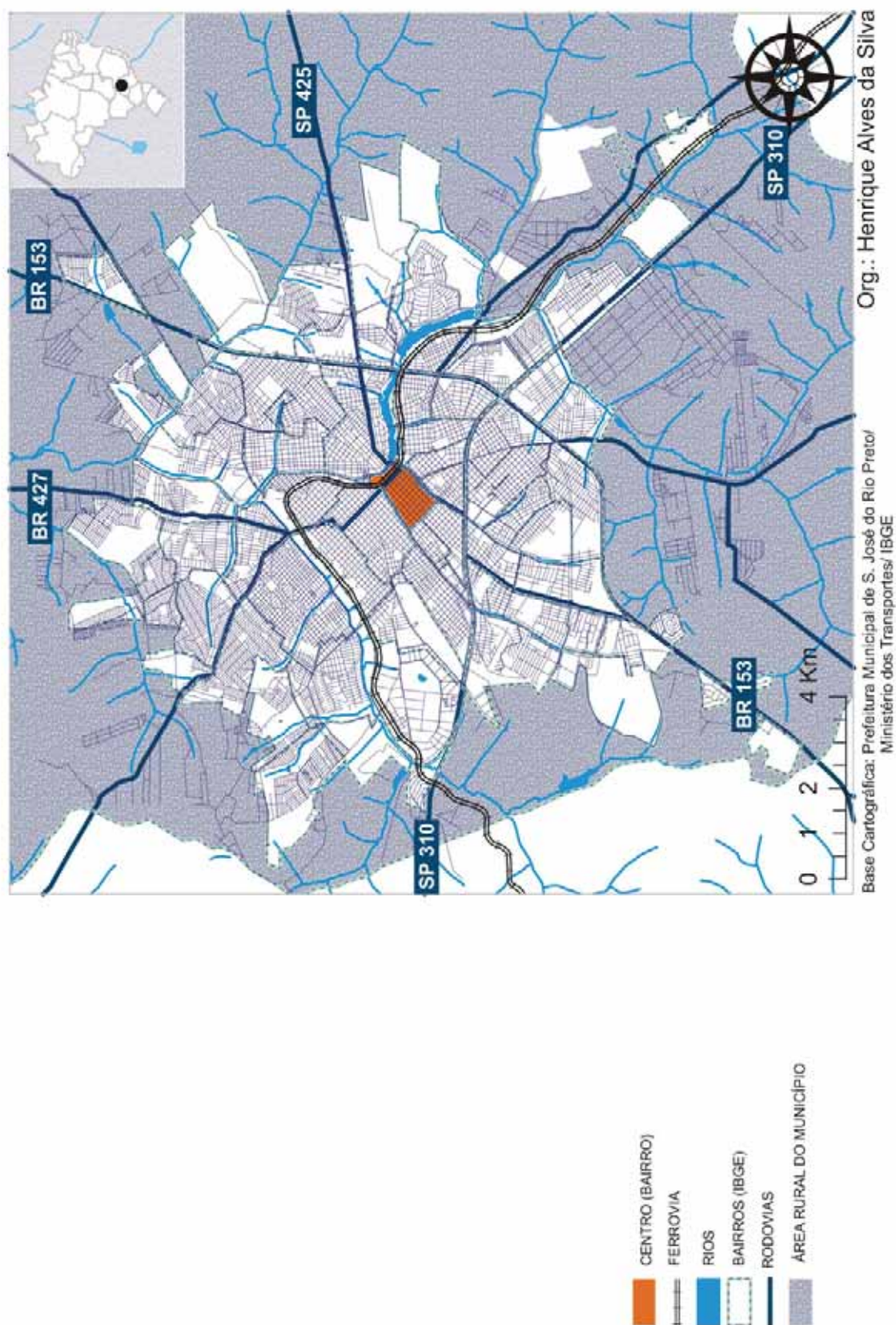
MAPA 4. 2 São José do Rio Preto (SP): área urbana, bairros e a grupamentos dos bairros. 2010

MOSSORÓ: REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DO ESPAÇO INTRAURBANO



MAPA 4.3 MOSSORÓ: Referências territoriais para análise do espaço intraurbano

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DO ESPAÇO INTRAURBANO



MAPA 4. 4 São José do Rio Preto: referências territoriais para análise do espaço intraurbano

Por último, podemos citar, como elementos estruturantes, as vias radiais de ligação com outros municípios e/ou distritos, as quais, originalmente, marcavam a ligação do núcleo urbano original (agora convertido em centro) com os núcleos vizinhos e/ou distritos. Essas vias radiais hoje seccionam o plano urbano, conformando setores ou compartimentações muito claras do espaço intraurbano.

Essa configuração geral, reconhecida a partir da metodologia adotada por Villaça (1998), verifica-se como uma estrutura que se repete com certa frequência na maioria das cidades brasileiras, ratificando a comunhão de todas elas com um semelhante processo histórico e social de ocupação do território, com algumas diferenças, como podemos perceber pela presença de malha ortogonal sobreposta à estrutura radial de ambas as cidades. Presença essa muito mais evidente em São José do Rio Preto do que em Mossoró, em decorrência da consolidação mais recente daquela cidade paulista junto ao acelerado processo de expansão da malha ferroviária e da proliferação muito rápida de núcleos urbanos de malha ortogonal no interior do estado de São Paulo, dedicados a estruturar os espaços de produção do café, no início do século XX.

De sua parte, diferente da urbanização paulista mais recente, a origem colonial da cidade potiguar remete à constituição de uma fazenda de criação de gado e de salga de carne para produção do charque, que alimentava a população dos engenhos da zona açucareira do nordeste do século XVIII.

Assim, a malha ortogonal original na cidade paulista remonta à celeridade e à racionalidade do processo de ocupação do solo para produção concomitante de cidade e campo sob um marco capitalista concorrencial e, no caso da cidade potiguar, a malha não ortogonal (a despeito das posteriores tentativas de retificação dos arruamentos) remete ao pouco compromisso dos colonizadores portugueses com a geometrização idealizada dos espaços urbanos e à busca mais pragmática de produção de riquezas a baixo custo de implantação, muito característica da economia fechada e pouco monetarizada do início do período colonial.

Além disso, para efeito de realização de algumas análises do espaço intraurbano, adotamos sua organização em setores, ou áreas da cidade, segundo localização e características gerais dos bairros. Essa organização reproduz as organizações adotadas em trabalhos realizados por outros pesquisadores da ReCiMe e outros, a saber: a setorização de Mossoró é a mesma adotada por Elias e Pequeno (2010) e a setorização de São José do Rio Preto se aproxima daquela adotada por Abreu (2011).

4.2 Planejamento urbano municipal

No presente item e nos posteriores, apresentaremos alguns aspectos da produção do planejamento urbano municipal em suas contraditórias articulações com a produção das desigualdades nos dois municípios, percebendo também as interações entre planejamento urbano, áreas de moradia e constituição do setor imobiliário.

Nessa análise, perceberemos, dentre outras coisas, que o processo de produção do planejamento urbano nos municípios é reflexo e também fator de produção da dicotomia entre a importância econômica regional e a ampliação das desigualdades em seus espaços intraurbanos.

Destacamos também que, nesse par de municípios analisados, a densidade e a aplicação de dispositivos de planejamento é marcadamente desigual ao longo da história, bem como são profundamente diferentes a maneira como os cidadãos e as instituições de cada um se relacionam ou aderem a essa produção do planejamento como ferramenta de produção da cidade:

- Em São José do Rio Preto, a institucionalização do planejamento urbano pela municipalidade assumiu feições mais palpáveis do que em Mossoró já no final da década de 1950, assimilando os instrumentos de origem norte-americana em discussão no meio técnico daquela época: zoneamento, código de obras e leis do sistema viário e do perímetro urbano, em 1958.
- Como essa institucionalização antecipou-se ao Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio e à intenção de tal programa em integrar os principais municípios brasileiros sob um marco de produção do planejamento que fomentasse a economia em bases urbanas, podemos dizer que, para São José do Rio Preto, o programa do Governo Federal de finais da década de 1970 a meados da década de 1980 serviu para dar respaldo ao adensamento e à consolidação do planejamento municipal institucionalizado, já estabelecido como necessidade devido ao dinamismo urbano e econômico existente no município e na região.
- Em contrapartida, para Mossoró, o mesmo programa buscava uma dinamização da economia que desse respaldo ao grande crescimento demográfico da cidade na década de 1970, devido às transformações que se davam no campo daquela região onde se situava – desemprego em massa nas salinas devido a sua mecanização e inviabilização da agricultura de subsistência (ELIAS e PEQUENO, 2010). Com esse intuito, na época, o Estado (Governo Federal) articulou os instrumentos de planejamento urbano para incentivar a produção do primeiro Plano Diretor de Mossoró, em 1974, sob as responsabilidades de uma consultoria privada contratada pelo SERFHAU, como forma de dar resposta às questões daquele município. Contudo, a despeito das esperanças depositadas e da urgência da situação do município, esse plano nunca foi aprovado na câmara municipal mossoroense.

Mesmo com essas diferentes maneiras de adesão à institucionalização do planejamento urbano pelos dois municípios analisados, por volta do ano 2000, ambos apresentavam um quadro de desigualdades que as aproximava da realidade da maioria dos espaços urbanos brasileiros, incluindo a existência de conjuntos habitacionais de interesse social (muito mais significativos para Mossoró pelos conjuntos habitacionais da COHAB), favelas e uma produção de mercado do solo urbano para fins de moradia (sensivelmente mais consolidada em São José do Rio Preto pelos loteamentos privados) – traços do modelo da cidade insustentável (MARICATO, 2001).

E, depois de 2003, ambos os municípios iniciaram a produção de novos planos diretores e de reformulação de todo o seu instrumental de planejamento, em decorrência do estímulo do programa de incentivo à produção dos planos diretores participativos, que se deu como desdobramento da aprovação do Estatuto da

Cidade e da criação do Ministério das Cidades (ver item 3.3.2, no capítulo anterior). Por sua vez, essa ação não nega o renovado apelo representado pelas novas realidades econômicas que atingem esses dois municípios (da mesma forma que atinge todos os municípios de porte médio, não metropolitanos, como vimos no capítulo anterior através da existência de incentivos a empreendimentos privados), que passam a incluir nos instrumentos de planejamento a adoção de parâmetros mais recentes de produção de mercado para o solo urbano, como veremos adiante.

Sob essa virtual homogeneidade atingida atualmente pela institucionalização do planejamento urbano em municípios de porte médio (ver Capítulo 3, item 3.3.2), veremos (pela análise de Mossoró e São José do Rio Preto) que se camuflaram diferentes trajetórias de adesão ao planejamento urbano e diferentes articulações entre esse planejamento e a produção dos arranjos de desigualdade socioespacial das cidades.

4.2.1. Do urbanismo à consolidação vacilante do planejamento urbano tecnocrático em Mossoró e São José do Rio Preto.

Enquanto cidades médias, Mossoró e São José do Rio Preto podem fornecer indícios da conformação mais geral da cidade brasileira, principalmente através da consolidação e reformulação dos seus próprios padrões de segregação residencial⁷⁶ e da produção do seu planejamento urbano institucionalizado.

No período anterior à década de 1970, os dois municípios já apresentavam instrumentos de controle do solo urbano, notadamente os códigos de posturas de vila e de cidade adotados com o intuito de conformar uma imagem mais ordenada e homogênea das construções da cidade, em consonância com as prerrogativas do formalismo adotado pelo urbanismo novecentista e pelo higienismo, referências que geraram esse tipo de instrumento (como vimos no capítulo 1, itens 1.4 e 1.6).

Os códigos de postura pregavam uma uniformidade formal das moradias e dos comportamentos das pessoas na cidade, buscando eliminar práticas rurais, mas, principalmente, regulando o conflito entre o Estado, como difusor dos padrões modernos de comportamento urbano, e os cidadãos, que deveriam se adequar a esses padrões de higiene, convivência coletiva e construção de edifícios distantes dos modos rurais de moradia.

Contudo, a partir de meados até finais da década de 1970, as transformações dos dois municípios (em especial em suas áreas urbanas) passaram a se articular com maior intensidade às transformações do urbano brasileiro, denota isso a ampliação de suas populações e sua cooptação pelo amplo projeto do Governo Federal para modernização das cidades com intuito de ampliação da economia nacional (a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano atrelada ao II Plano Nacional de Desenvolvimento), o que pode servir de indicador de que já se desenhava nesse momento uma integração desses lugares aos processos nacionais de produção da riqueza.

⁷⁶ Apoiamo-nos aqui na pertinência de aspectos intraurbanos para reconhecimento de cidades médias, em acordo com as considerações de Correa (2007).

ZONEAMENTO

Lei 001/75 Código de Urbanismo e Obras

ZONA	T.O.	I.A	Hmáx
 ZCP	ZONA COMERCIAL PRINCIPAL	90	06 20
 ZCS	ZONA COMERCIAL SECUNDÁRIA	80	04 15
 ZE1	ZONA ESPECIAL 1	40	01 07
 ZE2	ZONA ESPECIAL 2	30	02 10
 ZPP	Z. DE PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA	-	- -
 ZR1	ZONA RESIDENCIAL 1	60	02 10
 ZR2	ZONA RESIDENCIAL 2	50	02 12
 ZU	ZONA ENSINO SUPERIOR	30	02 10
	ZONA INDUSTRIAL	40	- -

Padrão do lote

Lote mínimo: 300,00m² com testada de 12,00m
 Lote mínimo para casas populares: 200,00m²,
 testada de 10,00m

ALTERAÇÕES: 7 (entre 1989 e 2001)

ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS:

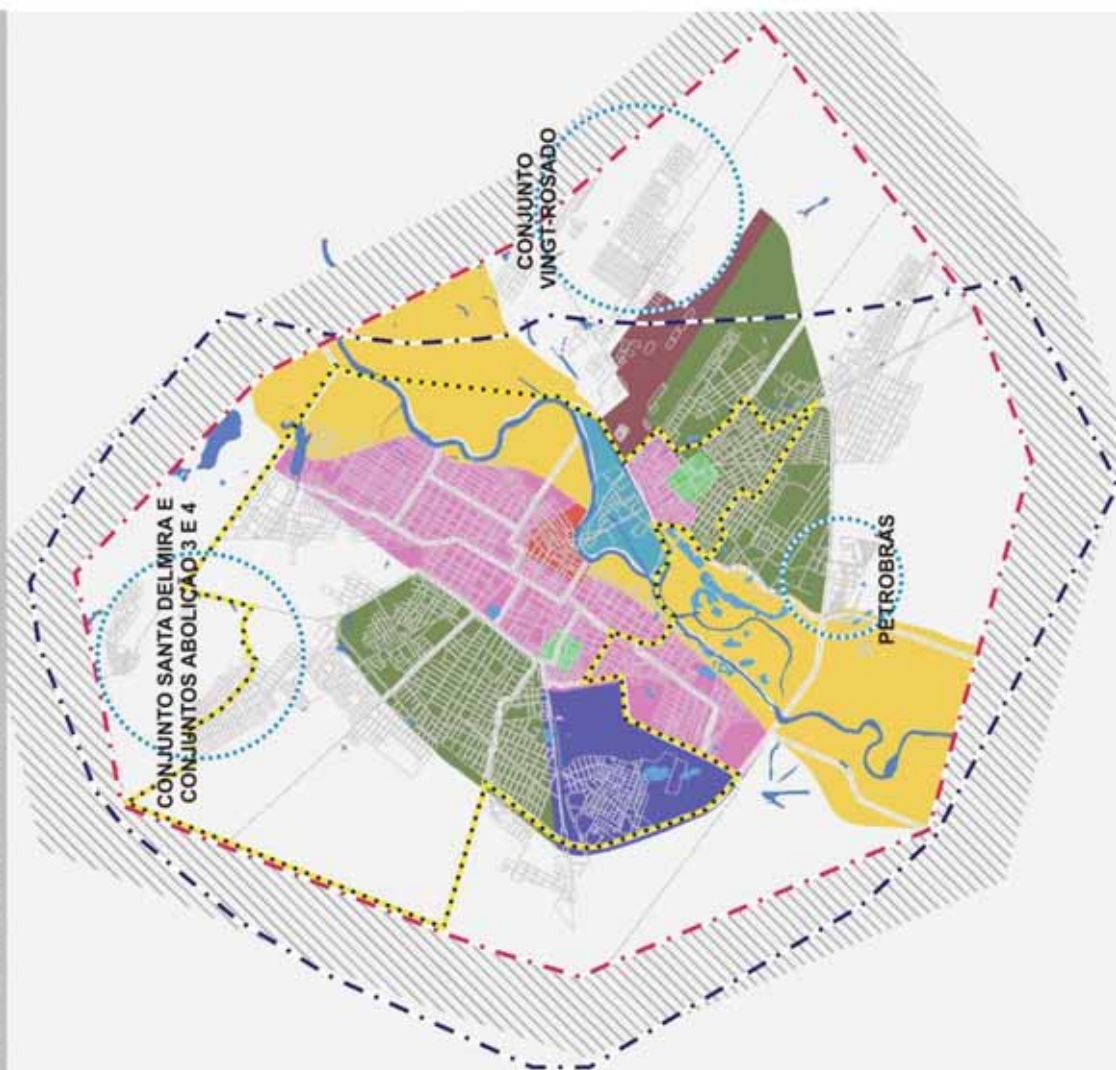
criação de uma nova zona em 2001

(Zona especial 3 em torno dos terrenos e galpões
 desocupados com a desativação da ferrovia da
 cidade)

Ratifica o perímetro urbano de 1999

PERÍMETRO URBANO Bairros criados até a década de 1970 Lei 445/1989 Lei 1.315/1999 (perímetro e z. urbanizável)

FONTES: FIERN, 2007 e ROCHA, 2005



BOX 4. 1 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE MOSSORÓ 1970-2000

BOX 4. 2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP) 1958 - 2006

Essa nova condição se dá em concomitância com a assimilação de conflitos mais complexos nas duas cidades analisadas – mudanças no acesso a imóveis urbanos com ampliação na adoção de práticas de mercado. Eles dizem respeito às disputas e interesses pela apropriação dos espaços intraurbanos que envolvem os diferentes grupos sociais e o Estado – representado de forma heterogênea e, às vezes, contraditória pelo poder municipal e pelo poder federal.

Tanto as mudanças nas estruturas como aquelas mudanças na qualidade dos conflitos vão se desenvolver concomitantemente à mudança dos instrumentos de planejamento, mas nem sempre esses três tipos de mudanças vão se dar de forma articulada. Nesse sentido, é muito importante perceber que ambas as cidades vão dar início a mudanças na sua expansão e em seu padrão de segregação residencial em meados das décadas de 1970.

Ademais, a passagem da década de 1970 e início de 1980 coincide com transformações importantes apontadas por diversos autores nessas cidades, como: ampliação da produção privada de imóveis urbanos; reformulações da estrutura administrativa do governo municipal; grande produção habitacional estatal e implantação de infraestrutura urbana e equipamentos, como universidades (BUENO, 2003; TEODÓZIO, 2008; ROCHA, 2005; PINHEIRO 2007)⁷⁷. Algumas dessas mudanças estavam diretamente atreladas ao Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio. Devido a isso, consideramos o final da década de 1970 como importante marco para análise do planejamento das cidades médias e do par de cidades formado por Mossoró e São José do rio Preto⁷⁸.

Como já foi descrito, a grande questão do planejamento para Mossoró, na década de 1970, foi o estímulo à expansão da economia municipal articulada com a alocação do grande contingente de pessoas que deixavam o campo em direção à cidade.

Contudo, de início é necessário fazer algumas ressalvas, dentre elas, mais uma vez, a discrepância nos processos de produção do planejamento urbano nos municípios do par analisado, principalmente no tocante à precocidade que novos conflitos e papéis do governo municipal no planejamento urbano se apresentaram em São José do Rio Preto em relação a Mossoró.

Todavia, a despeito de uma estruturação um tanto precária (e mais recente) dos setores administrativos ligados ao planejamento urbano em Mossoró (que dificultam inclusive o acesso à documentação mais

⁷⁷ Principalmente, Pinheiro (2007) e Teodózio (2008), que produziram trabalhos sobre periodizações mais longas, respectivamente, sobre a expansão urbana de Mossoró e o planejamento urbano em São José do Rio Preto. Consideram a década de 1970 como marco de periodização devido aos acontecimentos do planejamento que vão se refletir diretamente nos espaços das cidades em 1980.

⁷⁸ Esse marco não deixa de se relacionar com outras periodizações, como as de Bueno (1979 e 2003) e Teodózio (2008).

detalhada⁷⁹), podemos perceber que quase nenhuma alteração significativa foi verificada no seu planejamento urbano até a década de 1970. E, mesmo depois disso, as alterações foram poucas.

O primeiro Plano Diretor de Mossoró foi produzido em 1974 como desdobramento do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, encomendado a uma consultoria privada com financiamento junto ao SERFHAU. Contudo, como já informamos, esse plano nunca foi aprovado na Câmara Municipal Mossoroense, não adquirindo a força de lei.

Porém, em 1975, junto ao mesmo programa citado, foi elaborado e aprovado em forma de lei, o Código de Obras e Urbanismo do município, instrumento que permaneceu por muito tempo como mais moderno instrumento de ordenamento dos espaços intraurbanos, juntamente ao código de posturas de 1966⁸⁰. Seu conteúdo mais significativo diz respeito a um zoneamento contido dentro do Código⁸¹, que incluía desde a especificação dos usos em cada zona da cidade até a indicação dos índices e parâmetros de ocupação do solo (ver BOX 4.1.)⁸².

Contudo, devido ao pouco dinamismo da produção privada de imóveis, esse instrumento, destinado a reger a produção de novos parcelamentos do solo urbano, não se reverteu imediatamente em ação significativa para formação do arranjo da segregação residencial da cidade. Serviu apenas para orientar a implantação de empreendimentos do Governo Federal, como a Escola Superior de Agronomia de Mossoró (antiga ESAM e atual Universidade Federal do Semiárido – UFERSA).

Em Mossoró, um novo arranjo da segregação residencial começará a se desenhar apenas na década de 1980, estando ainda em processo de consolidação depois do ano 2000, levado a cabo inicialmente pela produção estatal de moradia e depois complementado pela produção de favelas e áreas de moradia de alta renda pelo setor imobiliário.

Nesse novo arranjo, destaca-se, principalmente, a construção dos grandes conjuntos habitacionais da COHAB-RN, que se iniciaram em 1968 com a construção do Conjunto Walfredo Gurgel, e produziram-se, ao longo dos mais de 20 anos seguintes, mais outros 16 grandes conjuntos habitacionais. Esses conjuntos habitacionais possuíam sistemas de esgoto e drenagem próprios e mudaram completamente a estrutura física e a qualidade dos espaços intraurbanos da cidade, abrindo frentes de expansão para além da mancha urbana colonial consolidada (fora dos bairros centrais reconhecidos no mapa 4.1). As vias que ligavam a

⁷⁹ Quanto a isso, é significativo o fato de que até hoje a Prefeitura de Mossoró não disponha de uma planta cadastral dos imóveis da cidade. O mapeamento mais aproximado disso são os levantamentos de arruamentos produzidos pelo escritório privado que produziu o Plano Diretor de 2006 e a planta da CAERN (Companhia de Água e Esgoto do Estado do Rio Grande do Norte).

⁸⁰ FIERN, Plano Diretor de Mossoró, Sumário executivo.

⁸¹ A lei 001/75, aprovada pela Prefeitura de Mossoró, corresponde a um misto de código de obras e zoneamento de usos, além de conter algumas indicações para o parcelamento do solo urbano da cidade.

⁸² No BOX 4.1. estão apresentados: o zoneamento do Código de Obras e Urbanismo de 1975, os bairros que existiam até a década de 1970, o perímetro urbano de 1989 e de 1999 (acompanhado da zona urbanizável instituída na mesma lei), e a malha urbana atual, com a indicação dos últimos conjuntos da COHAB-RN construídos na década de 1980.

cidade a esses conjuntos possibilitaram o acesso a áreas completamente novas, propriedades rurais que permitiram essa expansão da estatal da cidade nas décadas de 1970 e 1980 e depois, em finais da década de 1990 e 2000, foram apropriadas pela produção de moradia privada.

A partir dessa implantação dos conjuntos habitacionais, duas direções de expansão se configuraram: uma a noroeste, junto à rodovia BR304, que liga Mossoró a Fortaleza, e outra a sudeste, junto à mesma rodovia, em seu trecho que liga Mossoró a Natal.

Outros conjuntos habitacionais foram construídos reforçando a produção estatal da moradia e essas novas frentes de expansão, como os do INOCOOP, construídos no Bairro Alto de São Manoel (a sudeste) e Nova Betânia (a oeste).

Rocha (2005) aponta 38 conjuntos habitacionais, construídos em Mossoró, incluindo empreendimentos de várias instituições. Segundo ela, estes conjuntos habitacionais representaram o acréscimo de cerca de quase 13.000 unidades habitacionais à cidade, com destaque para os conjuntos da COHAB-RN, que representaram em torno de 70% desse total de unidades habitacionais.

Para o período posterior à década de 1970, além da aprovação do Código de Obras e Urbanismo, foram reconhecidas três alterações do Perímetro Urbano, promovidas no sentido de incluir na área urbana os três últimos e maiores conjuntos habitacionais da COHAB-RN na cidade, criados na década de 1980, além das instalações da Petrobrás⁸³ (ver BOX 4.1.).

Em contrapartida, São José do Rio Preto desenvolveu seu primeiro zoneamento de usos do solo, muito antes da cidade potiguar, em 1958, mas também sem imediatas repercussões diretas na promoção de uma diferenciação mais clara da distribuição das formas de moradia, a qual só tem início em meados da década de 1980 (depois da implementação das ações do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio), consolidando-se na década de 1990.

Para este município, a grande questão do planejamento urbano até a década de 1970, como percebido nos discursos de muitos agentes locais em alguns trabalhos acadêmicos, será o controle da expansão da cidade⁸⁴ e, conseqüentemente, do perímetro urbano e do regramento da produção imobiliária, em especial da produção privada de novos loteamentos, que repercutia diretamente na expansão horizontal da cidade.

Já no período anterior à década de 1970, a densidade de leis municipais dedicadas ao planejamento urbano institucionalizado nesse município paulista é considerável. Fato que se explica pelo dinamismo econômico que caracterizava o interior de São Paulo nessa época, ainda como desdobramento da prosperidade da

⁸³ O episódio configurou-se quase em uma disputa entre Prefeitura Municipal de Mossoró e a empresa Petrobrás, com esta última buscando uma localização fora do perímetro urbano e a Prefeitura ampliando o perímetro para que se mantivesse a condição de urbano sobre a localização da estatal. Em jogo estava a grande arrecadação do Imposto Territorial Urbano que deveria incidir sobre as instalações da Petrobrás.

⁸⁴ Segundo Teodozio (2008) e Bueno (2003), buscava-se uma solução de expansão da cidade que vencesse os acidentes do sítio referentes aos rios e ao relevo.

produção cafeeira (retomada depois do fim da segunda Grande Guerra) e devido à repercussão da prosperidade do campo sobre a cidade, em oposição ao Nordeste do Brasil – ainda sofrendo com a reformulação de seus papéis dentro da divisão do trabalho da nação.

Bueno (1979) indica que, para o período anterior a 1970, a expansão da cidade de São José do Rio Preto já se apresentava muito rápida devido ao fato da terra urbana servir como principal investimento dos capitais excedentes produzidos no campo. Segundo ele, por exemplo, apenas entre 1956 e 1960 foram aprovados mais de 10.000 novos lotes e mais de 3.100 novas edificações pela prefeitura daquele município (BUENO, 1979. pg. 29).

Por isso, não é de se estranhar que as primeiras discussões dos rio-pretenses sobre o planejamento urbano, em especial em relação à expansão da sua cidade, remontem à década de 1950⁸⁵ (BUENO, 1979 e TEODÓSIO, 2008). Essas discussões na época confluíram com a produção do primeiro Zoneamento Urbano elaborado por encomenda ao arquiteto urbanista Heitor José Eiras Garcia, em 1958⁸⁷.

Naquele momento, por animação das lideranças empresariais da cidade, as discussões se pautavam por um tom desenvolvimentista que entendia o planejamento urbano como uma necessidade para ampliação economicamente racional da cidade⁸⁸. Contudo, segundo Bueno (1979), aparentemente, a opinião pública, ou mesmo a Prefeitura e os empresários, esperava mais um plano de embelezamento da cidade, o que provocou resistências ao entendimento e à aplicação das rigorosas diretrizes do zoneamento.

Contudo, o mais importante desse zoneamento, que estabelecia também as normas de parcelamento do solo, correspondeu à forte influência e à referência que ele produziu sobre os instrumentos de planejamento e zoneamento que o sucederam, principalmente no que diz respeito à reiterada crença na utilização do perímetro urbano como instrumento de controle da expansão da cidade, forte referência no zoneamento por usos exclusivos do solo e pela manutenção de rigorosos critérios de aprovação de novos parcelamentos.

Porém, quanto aos conflitos que envolveram a aplicação efetiva dessas normas, ressaltamos que entre 1958 e 1976, Bueno (1979) registra 60 leis municipais referentes a alterações do zoneamento de 1958 de Eiras Garcia. Essas leis, em geral, correspondiam a alterações pontuais do perímetro urbano, ou alterações do tipo de uso das zonas e dos índices de construção. A grande maioria delas versava sobre a ampliação do perímetro urbano, com o intuito da inclusão de algum novo parcelamento efetuado fora da área urbana (ou

⁸⁵ Segundo Teodózio (2008), antes desse plano, havia sido encomendado um plano urbanístico para São José do Rio Preto ao Engenheiro Luís Saia em 1951, que, contudo, acabou não implementado, ficando esquecido nos trâmites da Câmara Municipal. E antes dele destaca-se a planta cadastral de Ugolino Ugolini encomendada pelo pároco da cidade.

⁸⁶ Segundo Teodózio (2006), a década de 1950 também marca a construção das grandes rodovias de importância regional (SP-310) e nacional (BR-153) que se cruzam na localização de São José do Rio Preto.

⁸⁷ Na verdade, era mais que um zoneamento, pois continha as especificações de parcelamento e as indicações de procedimentos de aprovação de parcelamentos particulares.

⁸⁸ A associação comercial da cidade, a ACIRP, bem como outras organizações civis, sempre esteve à frente de clamores pela produção de um plano urbanístico para São José do Rio Preto.

fora da área de expansão prevista), incluindo parcelamentos promovidos ilegalmente pelo próprio poder municipal⁸⁹.

Outras leis de alteração versavam sobre a diminuição das exigências mínimas para o parcelamento (construção das redes de infraestrutura), ou sobre a permissão de usos diferentes daqueles estipulados pela lei 535/58, em geral, casos especiais. E outro grupo de leis, que mesmo com a desenfreada expansão horizontal das periferias já instaurada, abria a possibilidade de verticalização nas áreas centrais da cidade⁹⁰.

A partir de Bueno (1979), compreendemos que o grande dinamismo de alterações desse zoneamento em São José do Rio Preto se devia ao conflito entre o idealismo de controle da expansão da cidade pelo planejamento urbano (assumido pelos técnicos) e os interesses econômicos particulares, muito locais, de alguns agentes privados que contavam com a intermediação de alguns vereadores na Câmara Municipal e dos cartórios de registros de imóveis que os apoiavam em seus interesses particulares sobre a cidade.

Em 1965, as diversas alterações acumuladas foram unificadas sob uma única lei que as ratificava, isentava os loteadores da execução da maioria das infraestruturas nos novos parcelamentos e ainda deixava a seu critério a estipulação de dimensões de lotes, ou até mesmo a classificação de zona dos novos empreendimentos⁹¹. As infraestruturas exigidas passaram a se resumir à infraestrutura de eletricidade, drenagem e colocação de sarjetas, quando o loteador entendesse necessário.

Em 1969, as regras de parcelamento foram novamente alteradas, diminuindo ainda mais as exigências ao loteador quanto ao suprimento de infraestrutura⁹² - foi eliminada a exigência das sarjetas.

As iniciativas de alterações das leis urbanísticas seguiram-se até 1984, momento de elaboração de uma nova lei de zoneamento que visava unificar a legislação de parcelamento e adequá-la aos requisitos mínimos de parcelamento dos governos Federal e Estadual. O intuito era criar um marco legal mais coerente que servisse de base para a produção de loteamentos públicos pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (desdobramento do Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio).

Além das alterações do zoneamento, do perímetro urbano e das leis de parcelamento do solo, destacam-se, até 1984, as leis:

- do Plano Paisagístico, de 1977;

⁸⁹ Bueno (1979) registra uma única lei de diminuição do perímetro urbano, a Lei 618/59, que contestava a delimitação da área urbana elaborada por Eiras Garcia e desconsiderava as áreas já arruadas que foram acrescentadas à área urbana pelo arquiteto. Porém, logo em seguida, essa lei foi substituída por outra que retoma o perímetro urbano estipulado pelo arquiteto. Segundo Bueno (1979), isso denota o desconhecimento da lei pela própria prefeitura.

⁹⁰ Leis 729/61; 841/62; 963/63; 1143/65; 1485/70; 1760/73; 1867/75; 1955/75; 1972/75; 2022/76.

⁹¹ Lei 1143/65.

⁹² Lei 1411/69.

- do Plano de Sistematização Viária Urbana (PSVU) de 1979, originado do Plano de Ação Imediata para Trânsito e Transporte (PAITT), que estabeleceu uma hierarquia viária e consolidou nova orientação ao planejamento urbano de São José do Rio Preto, tomando como base as intervenções sobre o sistema viário;
- e, principalmente, a lei de parcelamento da área rural, que permitia a produção de chácaras de lazer na área rural de São José do Rio Preto.

Cabe destacar nesse conjunto de leis o rigor do parcelamento, característico da lei de Zoneamento e Parcelamento de 1958⁹³, incluindo a obrigação de execução de todas as infraestruturas, imposta aos empreendedores imobiliários em novos parcelamentos. Rigor esse que será paulatinamente demovido pelas alterações pontuais promovidas pelo legislativo e pelo executivo até 1984, em atinência aos interesses do setor imobiliário, como aponta Bueno (1979), mas que será retomado em décadas subsequentes.

4.2.2 Preponderância da produção direta da cidade através da habitação de interesse social

A partir da década de 1970, em linhas gerais, nota-se, no Brasil, uma dualidade na produção dos instrumentos de planejamento urbano que refletia a atuação desarticulada entre municipalidades e o Governo Federal⁹⁴. Essa dualidade foi marcada, de um lado, pela criação dos primeiros planos diretores municipais, instrumentos que tiveram reduzida importância no direcionamento da produção do solo urbano das duas cidades nesse período, em oposição a um pronunciado papel dos programas habitacionais e de infraestrutura urbana (implementados pelo Governo Federal), bem como das leis de parcelamento do solo, na promoção da ampliação das cidades e na transformação qualitativa de seus espaços.

A ausência de plano diretor, nas duas cidades aqui analisadas, poderia servir de indicativo de que a natureza dos conflitos que se processavam nos seus espaços intraurbanos era mais simplificada. Porém, como vimos, essa simplicidade não se aplica a São José do Rio Preto, que possuía um mercado imobiliário já importante. Essa ausência dos planos diretores torna-se mais contraditória quando verificamos que, nessa época, o financiamento por parte do Governo Federal (como aqueles atrelados ao Programa Cidades de Porte Médio) exigia a criação de um plano diretor aprovado na Câmara Municipal.

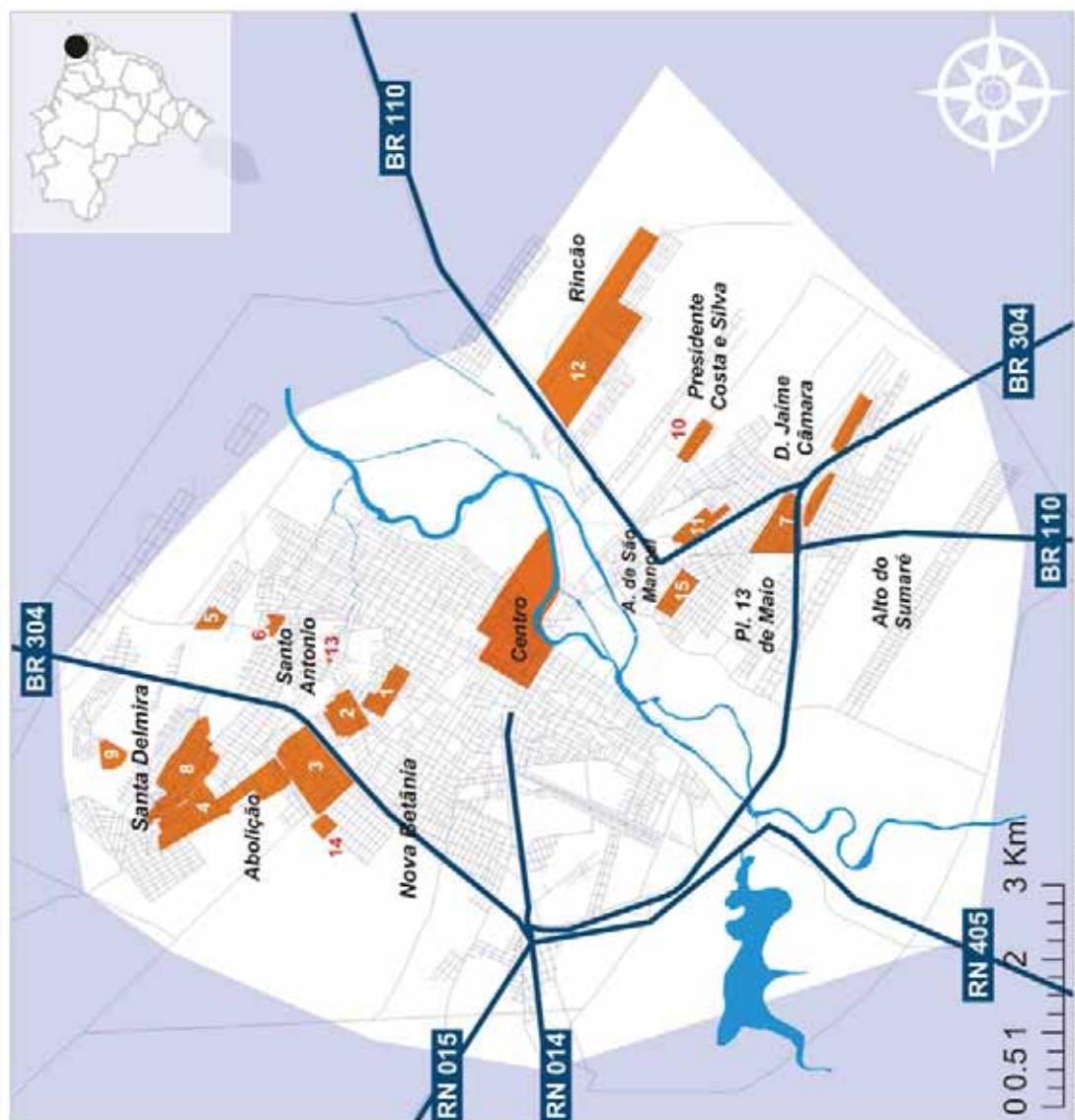
Daí, podemos perceber claramente a omissão do Estado em duas vias: através da resistência das municipalidades em elaborar diretrizes gerais para a política urbana e a concomitante aprovação implícita do Governo Federal a essa omissão municipal, através da não observância da obrigatoriedade do Plano Diretor⁹⁵, incluindo no Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio (PCPM) cidades sem plano diretor.

⁹³ Lei 535/58.

⁹⁴ Essa dualidade é tomada por Villaça (1999) como um esvaziamento do planejamento urbano, ou melhor, um esvaziamento dos planos diretores.

⁹⁵ Visto que vários recursos foram liberados para as duas cidades junto ao PCPM, mesmo com a inexistência de Planos Diretores.

MOSSORÓ: CONJUNTOS HABITACIONAIS



Org.: Henrique Alves da Silva

Base Cartográfica: IBGE, 2010

CONJUNTOS HABITACIONAIS

Conj. habitacionais COHAB:

- 1 Abolição I
- 2 Abolição II
- 3 Abolição III
- 4 Abolição IV
- 5 Independência I
- 6 Independência II
- 7 Liberdade II
- 8 Santa Delmira I
- 9 Santa Delmira II
- 10 Ulrick Graaf
- 11 Walfredo Gurgel
- 12 30 de Setembro/Vingt Rosado

Conj. habitacionais PAR:

- 13 Jardim do Thomas
- 14 Márcio Marinho

Conj. habitacionais INOCOOP:

- 15 Conj. Alto de S. Manoel

CENTRO (BAIRRO)

RIOS

ARRUAMENTOS

BAIRRO

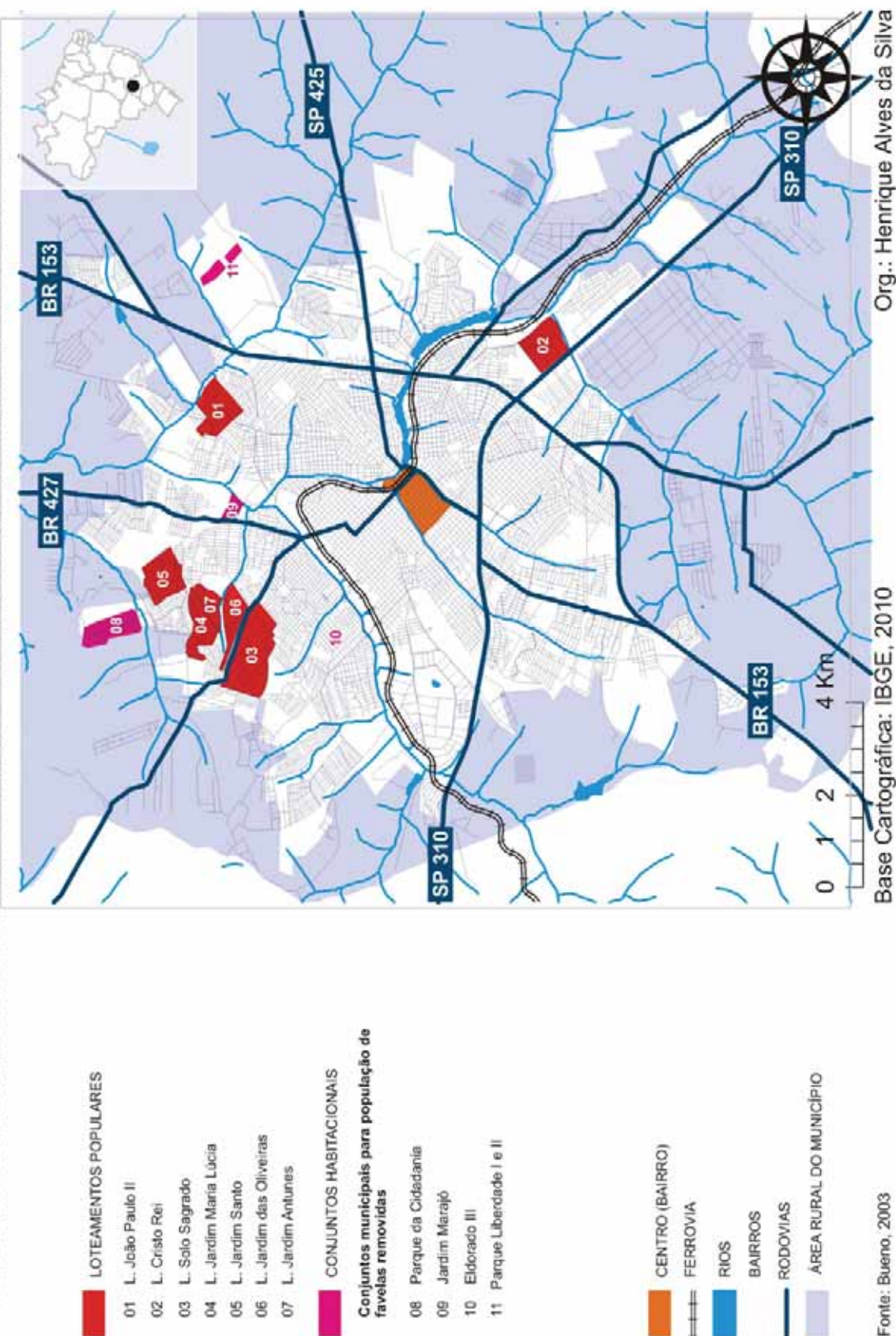
RODOVIAS

ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO

Fonte: Cohab-RN/Mossoró e trabalho de campo

MAPA 4. 5 Mossoró: Conjuntos habitacionais

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: LOTEAMENTOS POPULARES E CONJUNTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELO MUNICÍPIO



MAPA 4. 6 São José do Rio Preto: loteamentos populares promovidos pela prefeitura e conjuntos habitacionais

No período anterior à implementação das ações do PCPM, São José do Rio Preto se produziu sem grandes confrontos entre a municipalidade e a iniciativa privada⁹⁶, dados os pactos locais que orientaram a produção da cidade e do planejamento, ratificando sempre a produção do espaço urbano como um meio de investimento preferencial dos capitais locais.

Essas ausências de planos diretores apontam para a ideia de que, em detrimento dos planos diretores, as leis de uso e ocupação e os zoneamentos eram os instrumentos que refletiam com maior eloquência as disputas de interesses que envolviam a produção da cidade moderna – estabelecimentos de parâmetros privados de expansão (PICCINATO, 1994) em oposição à cidade pré-industrial – como pode indicar o exemplo de São José do Rio Preto e sua intensa expansão de loteamentos já nessa época.

Todavia, para os dois municípios analisados não serão os zoneamentos ou as leis de ocupação e parcelamento os responsáveis pelo principal direcionamento da expansão territorial urbana ou pela produção de novas diferenciações intraurbanas ou de mudanças nas formas de moradia. Esse papel caberá à produção direta de moradia pelo Estado.

Como já foi dito, as décadas de 1970 e 1980 correspondem às maiores transformações nos espaços intraurbanos dos dois municípios analisados, em decorrência dos grandes projetos habitacionais e de infraestrutura urbana, os quais, a nosso ver, assumiram as vezes de verdadeira política de estruturação territorial dos espaços intraurbanos dessa época, eclipsando qualquer tentativa de regradar a produção privada da cidade, a qual não se estabelecia devido à intensa busca de crescimento econômico atrelado ao crescimento urbano.

Em São José do Rio Preto, o PCCPM financiou, dentre outras coisas, um projeto piloto de loteamentos populares providos de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, aos quais foram associados pequenos núcleos de micro e pequenas empresas, denominados pela Prefeitura de minidistritos industriais.

No âmbito do Programa Federal, foram realizados dois desses loteamentos (João Paulo II e o Conjunto Cristo Rei), que, em seguida, tiveram seu padrão reproduzido por iniciativa própria da prefeitura, de forma massiva e concentrada na porção noroeste da cidade, concentrando o crescimento da cidade em um único eixo de expansão, especificamente dedicado a moradias de pessoas com menor renda. Ao todo, Bueno (2003) indica 12 loteamentos públicos com infraestrutura, produzidos pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto entre 1980 e 2000.

Esses empreendimentos influenciaram significativamente a expansão da cidade naquela direção e a configuração de uma nova estrutura de diferenciação socioespacial, pois a partir desse momento o setor norte tornou-se forçosamente “atrativo” para empreendimentos voltados para as camadas de baixa renda, iniciando a sedimentação de um estigma que foi ratificado pela sequência de outros empreendimentos

⁹⁶ O conflito se configurava mais entre a visão idealista dos técnicos e a intenção compartilhada entre empresários e estado de promover a expansão da cidade com fins econômicos.

públicos da mesma natureza⁹⁷ naquela área. Ao mesmo tempo, essa ação estatal orientou o mercado imobiliário formal a produzir imóveis para as camadas de maior renda, preferencialmente nos setores da cidade diferentes daquele setor noroeste – tendência que se verifica até hoje.

Como é possível observar pelos mapas 4.5 e 4.6, os conjuntos habitacionais de interesse social de Mossoró (construídos ao longo das décadas de 1970 e 1980) e os loteamentos populares de São José do Rio Preto (construídos de 1980 a 2000) representaram, na época de sua construção, grandes acréscimos ao total de domicílios das suas respectivas cidades. E, mesmo hoje, ainda constituem porções significativas das áreas urbanas de seus municípios, de modo que constituem significativas referências para a atual estrutura de localizações residenciais das cidades analisadas.

Essa constatação para São José do Rio Preto é reforçada no trabalho de Abreu (2011)⁹⁸, em que o autor reconhece a menor oferta e os valores menores dos imóveis oferecidos pelo setor imobiliário formal na área da cidade onde se concentram os loteamentos populares (principalmente nos bairros da área norte da cidade, registrada no mapa 4.2). ampliar

Para Mossoró, a situação difere muito, pois recentemente as áreas que se constituíram como mais valorizadas localizam-se próximas a alguns dos conjuntos habitacionais. Ainda que, em alguns casos, os conjuntos habitacionais tenham recebido em suas vizinhanças a implantação de favelas.

Por sua vez, a localização intraurbana dos conjuntos habitacionais nos dois municípios tem uma forte relação com a abertura de novas áreas à expansão das cidades, distantes do centro tradicional e com as localizações intraurbanas de distritos industriais, com maior ênfase dessa relação em São José do Rio Preto do que em Mossoró.

Dado o grande tamanho dos loteamentos populares ou dos conjuntos habitacionais produzidos, nos casos dos dois municípios, o estado (seja Governo Federal ou Municipal) pautou-se pela busca de terrenos grandes e livres de qualquer barreira à expansão. E isso foi alcançado através da compra de terrenos rurais distantes do centro tradicional. Verifica-se, assim, na década de 1980, a abertura de novas frentes de expansão da cidade com recursos estatais, que mais tarde (1990 e 2000) são ratificadas pela iniciativa privada.

⁹⁷ Além dos loteamentos populares a zona oeste também abrigou os programas de desfavelização promovidos pelo poder municipal no final da década de 1990. Esse programa removia as famílias de favelas e as reunia em conjuntos habitacionais com unidades habitacionais de área reduzida na região noroeste da cidade.

⁹⁸ Em seu trabalho, Abreu (2011) faz um acompanhamento dos preços de imóveis urbanos em São José do Rio Preto, Marília (SP) e Londrina (PR), em três anos com intervalos de quinquênios, de 1995 a 2006. Nesse trabalho é possível perceber a sucessão de valorização dada pelo mercado mobiliário a três áreas de São José do Rio Preto, nesta ordem: bairros da área central, bairros da área sul, bairro da área leste e retorno à valorização da área sul.

A localização intraurbana das indústrias, de sua parte, interferiu de maneira diferente na localização da moradia popular em cada um dos municípios analisados⁹⁹. No município potiguar, os bairros da área norte, que constituem a maior concentração de conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980, possuem também, em suas proximidades, o principal distrito industrial, e, em São José do Rio Preto, essa relação de proximidade é ainda mais eloquente, constituída através do programa municipal de implementação de minidistritos industriais junto aos loteamentos populares.

Essa prerrogativa de proximidade entre as moradias populares e os distritos industriais nasce claramente nas instâncias do planejamento urbano: em Mossoró a localização do atual distrito industrial a norte estava estabelecida já no zoneamento de 1975, mas os conjuntos habitacionais vieram primeiro (e não só nessa área da cidade) e as indústrias, por seu turno, têm consolidado sua localização a norte em período posterior, principalmente em finais da década de 1990 e na primeira década do presente século.

Já em São José do Rio Preto, além da existência de três grandes distritos industriais (dois deles na área Leste), foi criado o mencionado Programa de Minidistritos Industriais¹⁰⁰, implantado em concomitância com o programa de loteamentos populares, estabelecendo uma contiguidade programada e explícita entre a moradia popular e as pequenas empresas, sob a declarada prerrogativa de fomentar a oferta de emprego nas proximidades das áreas de moradia lar¹⁰¹.

Não podemos esquecer que paralelamente à produção dos loteamentos populares, São José do Rio Preto também recebeu consideráveis aportes de unidades habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado (CDHU) de São Paulo, como detalharemos adiante (BOSCARIOL, 2011).

Bueno (2003) destaca que, de 1980 a 1990, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto chegou a produzir cerca 4.748.291m² em loteamentos públicos, contra 8.760.879m² produzidos legalmente pela iniciativa privada e 8.020.626m² produzidos ilegalmente em forma de loteamentos irregulares. A prefeitura de Mossoró, por sua vez, registrou 6.182 alvarás de construção em favor da COHAB-RN, na cidade, durante a década de 1990, contra 1139 para construções particulares. Esses números nos dão a noção do impacto desses conjuntos e loteamentos nas duas cidades.

No contexto de produção da cidade empreendida pelo Estado entre as décadas de 1970 e 2000, nas duas cidades analisadas, o aclamado papel de árbitro ante a produção privada da cidade assumiu papel secundário. Em São José do Rio Preto, percebe-se, pelos dados de Bueno (2003), como a produção

⁹⁹ Ver Box 3 e Box 4, nos quais o zoneamento indica onde estão os principais distritos industriais de cada município.

¹⁰⁰ Na verdade esse programa consta de incentivos para implantação de pequenas e médias empresas, incluindo industriais de baixo impacto ambiental e empresas de serviços, em áreas junto aos loteamentos populares, perfazendo um total de 13 minidistritos.

¹⁰¹ Alguns minidistritos podem ser verificados inclusive na imagem que reproduz o zoneamento da cidade de São José do Rio Preto no BOX 4.

imobiliária foi pouco regrada até a década de 1980 e como a produção municipal de loteamentos comandou a estruturação da cidade a partir desse momento, e, em Mossoró, a economia ainda muito incipiente consagrou a preponderância do Estado ante a iniciativa privada na produção da cidade desse período, através da produção da COHAB-RN, e dos diversos projetos realizados na cidade pelo Governo Federal, introduzidos a partir da implementação do PCPM.

4.2.3 O arcaico que se moderniza: formas precárias de produção da moradia e segregação residencial em Mossoró e São José do rio Preto

Contraditoriamente, essa maneira de atuação do Estado na produção da cidade, articulando Município e Governo Federal na produção em massa de moradia de interesse social, não impediu a conformação, ao longo da década de 1990, de favelas e outros tipos de assentamentos irregulares precários nos dois municípios analisados nesta pesquisa. Esses assentamentos apresentam semelhanças com a produção de moradia pré-industrial, moradia autoconstruída, que não envolve a organização de um mercado imobiliário formal, contudo a diversidade nos processos de constituição desses assentamentos justifica um registro mais detalhado.

É importante, ainda, observar que, diferente de Mossoró e outras cidade não paulistas, para São José do Rio Preto, em paralelo à produção dos loteamentos populares, houve a produção de conjuntos habitacionais por uma companhia estadual voltada para produção de habitação de interesse social, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano)¹⁰², que manteve sua produção de conjuntos habitacionais, mesmo depois da década de 1980, e a partir da década de 1990, passando a substituir o programa municipal de loteamentos populares (BOSCARIOL, 2001) em termos de programa habitacional. O órgão estadual substituiu também o BNH, órgão federal com quem fazia parcerias de financiamento, e passou a ser financiado diretamente com recursos do Governo do estado de São Paulo, por pressão do empresariado paulista ligado ao setor da construção civil que se viu prejudicado com o fim da produção federal de moradias (BOSCARIOL, 2001).

Segundo Boscariol (2011), o CDHU produziu entre 2.000 e 10.000 unidades habitacionais entre 1967 a 1994¹⁰³, em São José do Rio Preto. No período seguinte, sua produção decaiu, quando chegou a alcançar entre 1.100 e 5.500 unidades, de 1995 a 2009. A partir de 2003, todavia, os financiamentos federais, feitos através da Caixa, passaram novamente a preponderar em relação aos financiamentos estaduais do CDHU, que se reduziram drasticamente.

O mesmo autor nos remete ao fato de que na atual política Federal de financiamento habitacional, São José do Rio Preto se destaca como uma das cidades com maior contratação de projetos no Estado de São Paulo. Situação muito diferente do que ocorre em Mossoró, onde esse programa não teve a mesma aceitação por

¹⁰² Anteriormente denominada CDH (Companhia de Desenvolvimento Habitacional), até 1988, e antes CODESPAULO (Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo), até 1983, CECAP (Companhia Estadual de Casas Populares), até 1981, e antes disso CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo).

¹⁰³ Os dados informados estão em intervalos, por isso não se pode determinar a quantidade exata, a partir dessa fonte.

parte dos empresários, como ressaltou em entrevista o Presidente do Sinduscon Local, em trabalho de campo realizado em 2011¹⁰⁴.

A princípio, poderíamos imaginar que, com toda essa produção de moradias, a presença de favelas e loteamentos irregulares não deveria ocorrer nessas cidades em decorrência de tais programas habitacionais, principalmente em São José do Rio Preto, no entanto, eles ocorreram. O que indica que aqueles programas habitacionais discutidos no item anterior não supriram as crescentes demandas por moradia da população das cidades analisadas, ou melhor, as precariedades da moradia indicaram que a produção de habitação de interesse social não atingiu as causas estruturais da demanda, contudo essa produção passou a integrar um novo padrão de produção moderna da moradia nas cidades médias.

Desde o início dessa produção, o Estado já reconhecia que não se responsabilizaria pelo suprimento dessa demanda, mas que estava produzindo em parceria com o setor privado e que este, paulatinamente, transferiria para ele essa produção¹⁰⁵. Senão, vejamos: os empreendimentos estatais abriram áreas (terrenos) completamente novas para a expansão das cidades analisadas; os proprietários das terras periurbanas, em contrapartida, tornaram-se vendedores em potencial de terras para essa expansão das cidades e dos moradores, cada vez mais numerosos devido à migração; e os moradores das cidades tornaram-se compradores em potencial das unidades habitacionais que deveriam resultar da transformação das terras periurbanas em imóveis urbanos. Criou-se o contexto adequado à consagração do mercado imobiliário como forma moderna de produção da cidade nos municípios que analisamos.

Porém, essa produção não se implantou sem resistências, e, nos dois municípios, observamos diferentes trajetórias de constituição desse mercado.

Em Mossoró, Rocha (2005) estabelece uma relação entre a mecanização das salinas da região e a demissão em massa das pessoas que trabalhavam nessa atividade em meados da década de 1970 com a construção dos grandes conjuntos habitacionais. Elias e Pequeno (2010) ressaltam, além disso, a desestruturação da agricultura de subsistência na região onde se insere Mossoró, como fator de deflagração dos fluxos migratórios de municípios menores e da área rural em direção à cidade de Mossoró.

Tanto em Mossoró como em São José do rio Preto, vimos, em item anterior, o peso da população não natural registrada nos dois últimos censos do IBGE¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Segundo o entrevistado, as taxas de lucro não eram atrativas para as construtoras locais, que preferiam produzir para o mercado formal de alta renda com financiamento próprio.

¹⁰⁵ Visto que todos os programas citados constituíram-se como financiamento de unidades habitacionais e lotes, incluindo parcerias com empresas de construção civil.

¹⁰⁶ Ver Item 4.1.1.

No município paulista, Bueno (2003) especula que a expansão do programa de loteamentos populares teve como fato gerador uma apropriação política por parte de duas administrações municipais diferentes, que se seguiram no poder entre a segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990.

Segundo Bueno (2003), a grande demanda reprimida de moradia ficou exposta no momento do cadastro das famílias dos primeiros loteamentos do Programa “Novo Teto”¹⁰⁷ e o prefeito da época não deixou de aproveitar essa oportunidade para criar uma “marca” para sua gestão. O fim do programa deu-se em duas gestões à frente, no início da década de 1990, quando ficaram expostos pactos de distribuição de lotes estabelecidos entre executivo e legislativo municipais durante os períodos de eleições. O estigma de produção de áreas de moradia que atraíam migrantes pobres também incentivou as pressões de setores mais abastados e dos promotores imobiliários pelo fim do programa, devido aos “prejuízos” que poderiam trazer à imagem e ao desenvolvimento econômico da cidade.

Os programas habitacionais tiveram um papel peremptório na ampliação das duas cidades analisadas e responderam ao crescimento populacional decorrente dos fortes fluxos migratórios originados no campo. De fato, segundo entrevista realizada na COHAB-RN em 2007, em Mossoró¹⁰⁸, a assistente social que trabalhou na época de implantação dos grandes conjuntos relatou a origem rural de muitos dos moradores das novas residências do primeiro conjunto habitacional da cidade, bem como a grande dificuldade de organizá-los e instruí-los quanto à organização coletiva que deveriam ter para viver nas moradias, fazer sua manutenção e pagar as mensalidades das suas novas casas.

O fim da produção desses grandes programas estatais de moradia de interesse social¹⁰⁹, em concomitância com o contínuo crescimento populacional, representou, para populações mais pobres das duas cidades, a diminuição de possibilidades de acesso à moradia e favoreceu a ampliação de áreas precárias de moradia autoconstruída no final da década de 1990, visto que essa tendência já estava estabelecida com o acesso limitado aos programas por parte das populações mais pobres, que não possuíam capacidade de pagar pelas unidades habitacionais.

¹⁰⁷ Nome dado ao programa de produção de loteamentos populares que se seguiu ao programa piloto implementado junto ao PCCPM.

¹⁰⁸ Trabalho de campo da equipe da Rede de Pesquisadores de Cidades Médias responsável pela pesquisa sobre Mossoró, junto ao Projeto “Cidades médias brasileiras: agentes econômicos, reestruturação urbana e regional”, Edital MCT/CNPq 07/2006.

¹⁰⁹ Apesar do fim dos programas municipais de loteamentos populares em São José do Rio Preto, continuou havendo a produção de habitação de interesse social através de conjuntos habitacionais promovidos pelo governo do Estado, ainda que em uma escala muito reduzida se comparado com outros municípios de São Paulo, como destaca Boscariol (2011), e em uma proporção muitíssimo menor que os loteamentos populares.

Em Mossoró, destacam-se principalmente as favelas e os loteamentos irregulares e em menor grau a propriedade irregular de unidades residenciais nos conjuntos habitacionais, como formas precárias de moradia¹¹⁰.

Em 2002, a Prefeitura Municipal de Mossoró registrou 35 favelas, em geral, assentamentos pequenos em número de moradores e moradias, distribuídos preferencialmente pelas periferias mais distantes (ainda que houvesse algumas mais próximas ao Centro Tradicional), somando-se a áreas precárias já tradicionais, bairros mais pobres surgidos como concentração de moradia dos ex-empregados das salinas (ELIAS e PEQUENO 2010).

Ainda que uma ou outra favela tenha sido removida pela Prefeitura de Mossoró¹¹¹, a maioria se manteve em suas localizações periféricas, no limite da área urbana com as terras rurais, nas proximidades dos conjuntos habitacionais mais distantes do centro da cidade¹¹², ou em áreas alagáveis próximas aos corpos hídricos.

Quando essas favelas se estabeleceram, na década de 1990, visualmente, sua característica mais marcante era o material de construção de suas casas. A maioria delas em taipa rústica, muito mal executada, aspecto que as destacava em relação às moradias (modernas) de alvenaria e as marcava de maneira muito estigmatizante.

Devido a essa estigmatização, a eliminação dessa característica das moradias tornou-se a principal orientação das ações da Prefeitura Municipal de Mossoró, que iniciou, em 2002¹¹³, um programa de erradicação das favelas, substituindo as moradias de taipa por moradias em alvenaria sem mudar as localizações desses assentamentos. Por intermédio desse programa, a prefeitura promoveu também melhorias superficiais nas vias e no acesso a esgoto e água. Em parte, a manutenção de localização da maioria das favelas de Mossoró está relacionada com esse pretenso desfavelamento que atingiu praticamente todos os assentamentos precários desse tipo.

Cabe destacar, ainda, que essa forma de atuação consagrou-se como opção preferencial da prefeitura pelo menor custo que representava e devido a um fracasso com a intervenção do tipo remoção – uma favela removida entre as primeiras experiências com os assentamentos subnormais na cidade promoveu uma piora considerável na qualidade de vida das famílias removidas, pelo isolamento que provocou e pelo aumento da criminalidade verificado nesse assentamento depois da sua remoção, segundo entrevista ao Secretário de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Mossoró.

¹¹⁰ A precariedade é encarada aqui, tanto no aspecto físico quanto legal, considerando as repercussões que essa ilegalidade pode gerar para a vida das famílias que residem nessas moradias.

¹¹¹ Das trinta favelas levantadas pela própria Prefeitura entre o final da década de 1990 e os primeiros anos do século XXI, apenas quatro ainda são reconhecidas como tal pela própria municipalidade.

¹¹² Algumas das favelas próximas a áreas alagáveis foram removidas, mas a maioria permaneceu no mesmo lugar, tendo suas moradias em taipa substituídas por moradias em alvenaria num padrão de planta criado pela Prefeitura.

¹¹³ Programa Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais de 2002.

Ao todo, das 35 favelas reconhecidas em 2002, a Prefeitura Municipal de Mossoró afirmou ter erradicado 31 em 2008. Quatro das favelas tidas como remanescentes (mesmo tendo sofrido intervenção do programa municipal de melhoria das condições físicas das suas moradias) foram reconhecidas pelo Centro de Estudos da Metrópole como Assentamentos Precários (Ministério das Cidades, 2007) ¹¹⁴ e, por isso, passaram a configurar como setores subnormais na edição 2010 do censo do IBGE. Entre elas algumas são reconhecidamente áreas associadas a altos índices de criminalidade.

Outras formas precárias de moradia verificadas em Mossoró são os loteamentos irregulares periféricos. A prefeitura reconhece quinze desses loteamentos, produzidos na década de 1990, localizados em um arco periférico que se estende de noroeste a sudeste da mancha urbana (ELIAS e PEQUENO 2010). Esses loteamentos localizam-se próximos a alguns dos conjuntos habitacionais da COHAB-RN e vários deles mantiveram-se desocupados durante toda a década de 1990, mas apresentam atualmente tendência de ocupação e ampliação muito mais forte, dado o atual dinamismo do mercado de imóveis na cidade e a grande demanda popular por moradias.

Em São José do Rio Preto, as formas de moradia irregular surgidas na década de 1990 também correspondem principalmente às favelas e aos loteamentos irregulares, com alguns casos aparentemente sanados de irregularidade fundiária dos moradores de loteamentos populares produzidos pela Prefeitura (BUENO, 2003).

No município paulista, algumas das favelas localizavam-se em bairros próximos ao Centro, mas a maioria surgiu no setor noroeste da cidade. Segundo Bueno (2003), elas se estabeleceram preferencialmente nas margens de rios e nas áreas institucionais¹¹⁵ não ocupadas dos loteamentos populares daquele setor da cidade¹¹⁶ e foram todas removidas até 2001 por meio de ações da Prefeitura de São José do Rio Preto, sendo sua população transferida para loteamentos produzidos pela municipalidade, em especial o Parque da Cidadania¹¹⁷ (VER **QUADRO 4.9**), configurando esse bairro em uma concentração de população mais pobre, estigmatizada ante o restante da cidade.

¹¹⁴ Essa pesquisa teve como objetivo reconhecer com maior precisão os assentamentos semelhantes a favelas em todo o Brasil, corrigindo divergências na forma de reconhecimento desse tipo de assentamento. No estudo, as características sociais da população (educação, renda) e aspectos físicos da moradia (acesso a banheiro e esgoto) foram medidos em setores subnormais com base nos dados do Censo IBGE de 2000 e depois averiguados nos setores considerados comuns. Os setores censitários comuns, detectados com características semelhantes a dos subnormais, foram denominados pela pesquisa de setores precários.

¹¹⁵ Por força da lei 6766, todo parcelamento privado tem a obrigação de deixar livres áreas de circulação, áreas institucionais (reservadas a escolas, postos de saúde, praças e outros equipamentos de uso coletivo) e áreas verdes, cabendo ao município a destinação de uso adequado e a manutenção dessas áreas.

¹¹⁶ A única referência que possuímos acerca da antiga localização das favelas em São José do Rio Preto corresponde ao mapa de Petisco (2007).

¹¹⁷ Conjuntura econômica 1997 a 2001.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. FAVELAS, AGLOMERADOS SUBNORMAIS E PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO ATÉ O ANO DE 2000														
FAVELA OU AGLOMERADO	ÁREA ADMINISTRATIVA	DESFAVELAMENTO			1996		1997		1998		1999		2000	
		A. DE TRANSFERÊNCIA	ANO	CLASSIFICAÇÃO	BARRACOS	PESSOAS	BARRACOS	PESSOAS	BARRACOS	PESSOAS	BARRACOS	PESSOAS	BARRACOS	PESSOAS
Jardim Marajó	I até 2000 e X	Parque da Cidadania	2001?	AGLOMERADO	10	29	13	51	10	33	12	48	13	48
Jardim Antunes	I até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	AGLOMERADO	16	60	26	106	26	106	36	136	36	136
Jardim Laranjeiras	I até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	FAVELA									73	278
Piedade	I até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	AGLOMERADO	-	-	38	125	38	125	10	41	10	41
Dom Lafayette	I até 2000 e X	Residencial Renascer	2000	FAVELA	-	-	-	-	-	-	82	306	82	306
Distrito Industrial I	II em 1996, VI em 1997	-	-	FAVELA	6	15	103	332	98	312				
Triângulo	II até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	FAVELA	45	153	98	265	96	249	85	325	85	326
Danilo Galeazzi/ Árvore	II até 2000 e IX	Jardim Santo Antônio	2000	AGLOMERADO	35	137	45	165	13	50	46	157	46	157
Brejo Alegre	III até 2000 e XIV	?	2001?	AGLOMERADO	22	67	25	69	20	52	20	69	22	69
Represa II	III até 2000 e X	Residencial Renascer	2000	AGLOMERADO	-	-	-	-	-	-	11	41	9	28
Frigorífico	IV em 1996 até 1997	-	-		39	134	-	-	-	-	-	-	-	-
São Francisco	IV até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	AGLOMERADO	-	-	13	64	13	58	14	71	14	71
Represa I	IV até 2000 e X	Residencial Renascer	2000	AGLOMERADO	-	-	-	-	-	-	9	28	9	28
Santa Terezinha/ Fonte	VI até 2000 e IX	Parque da Cidadania	2000	AGLOMERADO	-	-	17	83	17	83	12	69	12	69
Gonzaga de Campos	VI até 2000 e V	risa Cristina I e II e Leon	2001?	FAVELA	-	-	-	-	-	-	80	333	80	333
Iolanda	XII em 2000	Parque da Cidadania	2001?	AGLOMERADO	-	-	-	-	-	-	-	-	9	31
Cidadania (área institucional)	IX em 2000	s habitacionais a serem	?	AGLOMERADO	-	-	-	-	-	-	-	-	30	120
TOTAL					173	595	378	1260	331	1068	417	1624	530	2041

* EM 1999 ESTAVA PROGRAMADO PARA O PARQUE DA CIDADANIA, MAS, EM 2000 NÃO HAVIA MAIS ÁREA DE TRANSFERÊNCIA DEFINIDA

FONTE: Prefeitura de São José do Rio Preto, Conjuntura Econômica, 1997 a 2001

QUADRO 4. 9 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. FAVELAS. AGLOMERADOS SUBNORMAIS E PROGRAMAS DE DESFAVELAMENTO ATÉ O ANO 2000

Em São José do Rio Preto, os loteamentos irregulares, por sua vez, ganharam uma proporção muito mais significativa que as favelas. Essa forma de moradia surgiu como loteamentos de chácaras de lazer nas áreas rurais, originalmente, uma modalidade de loteamento permitida pela legislação urbana vigente, mas, na primeira metade da década de 1980, passaram a ser usados como loteamentos de primeira moradia, e para isso passaram a ser produzidos fora dos parâmetros estipulados: com lotes de 1000m² em vez do mínimo de 5.000m² exigidos, sem infraestrutura mínima ou respeito às faixas de preservação de recursos hídricos. Sua produção envolvia a compra de pequenas propriedades rurais, seu parcelamento e venda para clientes com renda intermediária eram entendidos por alguns empreendedores irregulares como um “nicho de mercado” em expansão naquele momento (BUENO, 2003).

O problema agravou-se porque esse tipo de loteamento proliferou demais, apoiando-se no lucro rápido e na ausência de fiscalização da prefeitura. Na década seguinte, começaram a se transformar em residência permanente e os seus lotes começaram a ser subdivididos informalmente entre os primeiros moradores e seus filhos, tornando a ausência de infraestrutura ainda mais evidente e prejudicial para seus habitantes, os quais passaram a demandar melhorias do poder público (BUENO, 2003).

Em São José do Rio Preto, esses loteamentos apresentam um arranjo de localizações muito bem definido, distribuindo-se em grande quantidade ao longo das estradas rurais inicialmente a norte, e a seguir a sul e a sudeste do município. A estrutura fundiária influenciou nessa localização, pois as pequenas propriedades rurais de agricultores com menor renda que caracterizavam a zona norte da área rural do município serviram de base preferencial para sua expansão, assim como as grandes propriedades a oeste e sudoeste de famílias mais abastadas formaram uma área resistente a essas transformações de uso (BUENO, 2003).

O mais significativo desses loteamentos irregulares precários é que eles permaneceram invisíveis para administração municipal de São José do Rio Preto durante muitos anos, sendo completamente ignorados, não sendo considerados como problemas, bem diferente das favelas que foram removidas com urgência e tiveram seus moradores transferidos para conjuntos habitacionais da Prefeitura.

A não obediência aos parâmetros modernos de produção de moradia combinada com a compra através de mercado informal também são características marcantes na delimitação desses loteamentos irregulares em São José do Rio Preto, que, contudo, não configuram o mesmo grau de precariedade verificada nas favelas de Mossoró, pois as condições sociais e de renda de seus moradores são muito menos delicadas que as condições sociais dos correspondentes mossoroenses.

A precariedade da moradia nos loteamentos irregulares em São José do Rio Preto está relacionada à qualidade do tratamento dos esgotos das residências desses assentamentos (em geral fossas negras) e na consequente contaminação do lençol freático que serve de fonte de água para os seus moradores. Outras infraestruturas (eletricidade e água) e o transporte de interligação com o restante da cidade também se verificam como precários. E, além disso, a irregularidade na elaboração do parcelamento gerou uma precariedade jurídica junto à prefeitura, pois, segundo Bueno (2003), nos momentos em que se cogitou a

regularização de tais loteamentos, sempre ficou estabelecida a condição de doação, por parte dos moradores, de porções de seus terrenos, equivalentes às exigências legais para a constituição de um loteamento formal. O que criou resistências e incertezas quanto à regularização e grande preocupação por parte dos moradores.

Em 2012, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto deu início a um projeto de regularização fundiária que deve promover soluções para os problemas dos loteamentos irregulares, mas esse projeto ainda está em andamento.

Assim como no aspecto das características físicas e sociais dos assentamentos irregulares, também existem significativas diferenças entre os dois municípios analisados quanto às orientações do planejamento em relação às formas de moradia precária e irregular. Em ambos, os parâmetros de moradia reconhecidos pela legislação urbana são ainda incompatíveis com o tipo, formato e dimensionamento das moradias em favelas e loteamentos irregulares. Contudo, ainda hoje, não existem propostas que visem à transição da situação vigente para a situação ideal estabelecida na legislação urbanística.

Mossoró apresentava, na década de 1980 e 1990, legislação e fiscalização muito incipientes (no caso do segundo aspecto, até hoje ainda é muitíssimo aquém do necessário). Essa baixa articulação entre parâmetros estabelecidos nos planos e a gestão poderia em parte explicar a proliferação e a permanência das formas precárias de moradia desde durante as três últimas décadas.

Por sua vez, São José do Rio Preto, que tinha já nessa época (a partir da segunda metade da década de 1980) uma legislação muito rigorosa, inclusive obrigando a execução das infraestruturas básicas dos loteamentos através da exigência de caução fornecida pelo loteador em formato de lotes, conseguiu estruturar uma fiscalização muito forte, principalmente contra a formação de novas favelas. Bueno (2003) destaca, além do forte programa de remoção de favelas, uma rígida vigilância em relação à criação de novos assentamentos precários, incluindo a fiscalização específica desse processo, reforçada pela denúncia voluntária de moradores por meio de telefone próprio. O autor afirma ainda que a detecção de novos barracos desencadeava o imediato acionamento da assistência social, de fiscais e da polícia com intenção de dialogar e direcionar os moradores para albergues e orfanatos do Conselho Tutelar, em último caso, caso as famílias não aceitassem essa solução, procedia-se sua remoção transportando-as para outros municípios¹¹⁸.

Em oposição a esse rígido controle na produção de novas favelas, chama à atenção a negligência da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto com a produção dos loteamentos irregulares e precários na zona rural já descritos.

¹¹⁸ Bueno (2003) exemplifica esse procedimento com uma notícia de 22 de dezembro de 2002, do Jornal Diário da Região, onde se relata um caso de denúncia e remoção conforme descrito. Através de entrevista, a ex-secretária de planejamento, Sandra Haddad, também confirmou a existência do dispositivo “Disk Favela”.

Assim, na década de 1990, as diferenças são notórias na constituição dos dispositivos de planejamento urbano – em maior densidade para São José do Rio Preto que em Mossoró – e na articulação desse planejamento com os processos de produção e expansão das cidades, em especial com a formação das áreas de moradia precária. Porém, em ambos os municípios analisados, o processo de produção da cidade envolve a falta de garantias de mínimas condições de reprodução social aos grupos de menor renda, fator que conecta o planejamento urbano de Mossoró e São José do Rio Preto com o planejamento urbano da maioria das cidades brasileiras, evidenciado nas formas de moradia precária e na indiferença do planejamento em reconhecê-las ou solucioná-las.

Paralelo a isso, na mesma década de 1990, o setor imobiliário se amplia e se sedimenta, ao fim do período, as perspectivas de redução da intervenção direta do Estado na produção de moradia. Em resposta a isso, as municipalidades ampliam suas atenções à coordenação e arbitragem da produção privada da cidade, buscando reforçar seus instrumentos de controle do solo. Torna-se marcante a brusca diminuição do intervencionismo direto em moradia e o nascimento de um otimismo muito maior ante as ações empreendidas pelo setor privado de produção imobiliária.

4.2.4 Mudanças no planejamento urbano do século XXI

A década de 1990 prenunciava mudanças importantes na produção das cidades, colocando em destaque o otimismo com os setores privados e novas posturas do Estado em relação a esses setores, isso transparece na legislação urbana produzida a partir dessa época e fica mais evidente a partir das análises estabelecidas no capítulo anterior nos planos diretores criados depois de 2003.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 marcou um novo momento para o planejamento urbano nacional. E, mais que isso, ele marcou o desfecho de um longo processo de construção pelos movimentos sociais de uma proposta de planejamento urbano diferente do planejamento urbano tecnocrático, a qual pudesse responder melhor à resolução das grandes questões da cidade brasileira, em especial, que pudesse diminuir, ou pelo menos minimizar, os efeitos danosos da precariedade das condições de moradia, bem como ajudar no desenvolvimento de soluções de acesso à terra urbanizada e à moradia para os grupos sociais de menor renda.

Esse processo iniciou-se já em meados da década de 1980 e buscou fincar suas propostas na nova Constituição Federal de 1988, aprovada depois do período militar e portadora dos anseios de reforma de vários setores da sociedade e do Estado brasileiros.

Ao mesmo tempo, os primeiros anos do século XXI no Brasil apresentaram-se como continuidade da ampliação de um novo dinamismo econômico iniciado já no final dos anos 1990, década marcada pelo estímulo do estado ao setor privado através de suas políticas neoliberais, que se pautavam pela criação de incentivos econômicos através de renúncia fiscal, ou da desregulamentação em favor da produção. Ao mesmo tempo, o Estado diminuía sua atuação em diversos setores, em especial nos setores ligados à assistência social (saúde, previdência social e habitação), abrindo nichos para a atuação das empresas do setor privado.

Esse novo marco para as políticas setoriais também atingiu em cheio o planejamento urbano e não deixou de se apresentar como efeito tardio da reestruturação econômica mundial iniciada em meados da década de 1970 em outros países. A partir daí, o planejamento urbano passou a assimilar os pressupostos de incentivar a economia e oferecer soluções para a crise de emprego que estava posta com processos de diminuição relativa da industrialização.

Dessa maneira, como já discutido no Capítulo 1, o planejamento urbano produzido no Brasil, nesse período, alimentou-se dessas duas influências ideológicas articulando contraditoriamente o otimismo com o setor privado e a tentativa de implementação de políticas mais democráticas e menos tecnocráticas de produção da cidade, de modo a favorecer a diminuição das desigualdades socioespaciais.

Os princípios mais importantes para o Estatuto da Cidade, herdeiros das reivindicações dos movimentos sociais identificados com o ideal da Reforma Urbana, são a o direito à moradia, o combate à especulação imobiliária e a valorização do planejamento participativo. Esses três objetivos principais foram buscados na síntese formulada na exigência de cumprimento da **função social da propriedade da terra**, que deveria ser alcançada com “o atendimento das diretrizes de ordenamento do Plano Diretor e com a capacidade do poder público municipal de poder exigir do proprietário do solo urbano subutilizado o aproveitamento mediante o parcelamento ou edificações compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública, com prazo de resgate até 10 anos” (PLANO DIRETOR DE MOSSORÓ – Sumário Executivo, 2005).

Esses princípios foram colocados como orientações para fazer frente às desigualdades socioespaciais expressadas na dificuldade de acesso à moradia pelas camadas mais populares, à apropriação indevida da terra urbana para fins especulativos e ao planejamento tecnocrático, que reconhecia o técnico como único portador dos conhecimentos compatíveis com a capacidade de ditar as diretrizes das políticas urbanas municipais.

Além disso, a partir da Constituição de 1988, novas perspectivas do pacto federativo se apresentaram para a relação entre Governo Federal, Estados e Municípios na divisão de responsabilidades. Nesse novo marco, os municípios tornam-se mais independentes para promover a gestão de seus espaços, mas essa independência correspondeu a imensas responsabilidades em termos de políticas públicas, as quais se verificaram incompatíveis com a manutenção da concentração de recursos financeiros na esfera federal de governo, deixando os municípios com pouca capacidade financeira de realização das suas novas atribuições.

Aparentemente esses fatores se contrapõem e, a despeito de alguns avanços pontuais, a nova política urbana não se desdobrou nas transformações estruturais que almejava. A falta de amparo técnico para detalhamento e execução dos novos princípios de planejamento, a falta de compromisso das autoridades locais com esses novos princípios, a ignorância quanto a como deveria ser viabilizada a participação

popular e os fortes interesses contrários ao fim da especulação imobiliária, dentre outros fatores, dificultaram a realização desse novo modelo de planejamento.

Posteriormente, entre meados e o final da primeira década do século XXI, o Governo Federal reeditou medidas desenvolvimentistas de incentivo ao setor privado de produção de imóveis, reproduzindo na política habitacional e em específico no Programa Minha Casa Minha Vida, e o estímulo à produção de moradia por mecanismos de mercado.

O pouco tempo de aplicação dessa política não permite, ainda, avaliar todos os impactos sobre as cidades brasileiras, contudo já se vislumbra que essa política assume as vezes de produtora do espaço com finalidades econômicas em detrimento das ações de diminuição das desigualdades socioespaciais. Como no passado, essa nova política reproduz em parte a lógica de ação que o Banco Nacional de Habitação apresentou nas décadas de 1970 e 1980, promovendo as bruscas transformações nas cidades brasileiras, ou seja, envolve uma profunda parceria com o setor privado e uma ratificação das fragmentações do espaço urbano.

Novamente, as cidades médias estão incluídas nas ações dessas políticas, ratificando sua inclusão no processo de produção de riqueza no urbano nacional. Para esse período, analisaremos as mudanças nos planos diretores que assimilaram as prerrogativas do Estatuto da Cidade e algumas das articulações e contradições entre a política habitacional e a localização intraurbana de alguns empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida.

4.2.4.1 Transição em 1990: o otimismo com o mercado se sobrepõe à reforma urbana em São José do Rio Preto e o movimento popular ignora a reforma urbana em Mossoró

A consolidação de orientações mais mercadófilas no planejamento urbano vão se apresentar de maneira muito mais evidente e precoce nas alterações dos instrumentos de planejamento em São José do Rio Preto do que em Mossoró. Visto que, no início da década de 1990, no município potiguar, as alterações na legislação urbanística foram apenas superficiais em decorrência do dinamismo transitório do setor privado, em geral, e do setor imobiliário, em particular.

Ainda em finais da década de 1980, posteriormente ao fim do regime militar, verifica-se um misto de avanços sociais do planejamento com o que parece um prenúncio de forte otimismo diante da iniciativa privada. Nas cidades médias, assim como na maioria das cidades brasileiras, a iniciativa privada passa a ser vista como fator de crescimento da economia e consequentemente como fonte milagrosa de solução dos problemas urbanos pela criação de empregos e renda – isso fica mais evidente no município paulista.

Esse otimismo pode ser percebido de várias maneiras, como em algumas passagens e princípios dos planos diretores e com certeza apresentam-se como ressonância daquilo que Hall (2002) chama de planejamento empresarial.

São José do Rio Preto vai ter seu primeiro Plano Diretor aprovado em 1992, produzido por equipe da própria prefeitura (forte diferencial em relação a Mossoró), nele assimilando algumas das indicações da

Constituição Federal de 1988, principalmente aquelas referentes ao artigo 182, pois, a partir dessa legislação federal, o Plano Diretor passou a ser uma exigência para municípios com mais de 20 mil habitantes, exigência ratificada e ampliada pelo Governo do Estado de São Paulo que estendeu a obrigação a todos os seus municípios.

Assim, o Plano Diretor de São José do Rio Preto de 1992 assimilou em algumas diretrizes as discussões de planejamento da época, como, por exemplo, sobre urbanização de favelas e combate aos vazios urbanos. Mas essa assimilação foi brusca e contraditória. As novas ideias não se coadunavam com a tradição da municipalidade de se submeter aos interesses do mercado imobiliário local e encontravam limitações na própria lei de 1992, que pregava o desenvolvimento social sem confrontar o bom funcionamento dos processos de mercado.

Na década de 1990, São José do Rio Preto tornou-se um contraexemplo das municipalidades identificadas por Villaça (1999)¹¹⁹ que, no calor da redemocratização recente, buscaram, às próprias custas, implementar um planejamento urbano municipal menos segregador durante a década de 1990, como fruto de experiências próprias e das influenciadas pelos princípios da Reforma Urbana.

Outras contradições do Plano Diretor de São José do Rio Preto em relação aos ideais da reforma urbana se apresentavam no aspecto vago e pouco pragmático de suas diretrizes. Entre as quais destacamos as diretrizes básicas como muito gerais no direcionamento da política urbana, reunindo inclusive indicações de políticas setoriais completamente estranhas ao controle do solo urbano, como a indicação de diretrizes para a educação, promoção de incentivos ao setor cultural e de estímulo às práticas esportivas pelos cidadãos. Mas, acima de tudo, o Plano Diretor não fazia nenhuma consideração sobre a participação popular.

Por meio do plano de 1992, foi recriado o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento em São José do Rio Preto, que havia sido eliminado em 1990 por ter representado, na época, um dificultador da realização dos pactos entre executivo, legislativo e setor imobiliário. O novo conselho, contudo, conservava sua composição tecnocrática¹²⁰. Em sua composição, predominavam, quase que exclusivamente, técnicos da prefeitura e representantes do setor empresarial (representantes de seis categorias profissionais e duas associações empresariais, a ACIRP e o CRECI). Não havia representantes sindicais, como ressaltou Teodózio (2008), bem como não se abria a participação de representantes de conselhos de bairro. Logo em seguida, o representante do Ministério Público, determinado pela lei de 1992, também foi excluído do Conselho.

¹¹⁹ São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre.

¹²⁰ O Conselho havia sido criado em 1988 e foi revogado em 1990 pela lei 4.662 proposta por um vereador que pertencia a base aliada do executivo. A justificativa para sua eliminação era de que ele estava se sobrepondo à lei quando dirimia as dúvidas sobre sua aplicação (TEODÓZIO, 2006).

Nessa nova institucionalização, o conselho não sofreu as ingerências por parte dos poderes legislativo e executivos municipais do período anterior, provavelmente devido à grande oposição de técnicos – arquitetos e engenheiros – junto à opinião pública¹²¹ e à Prefeitura contra o desrespeito à legislação urbanística da década anterior. Todavia, a função do CPDD (Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento) tornou-se meramente consultiva na formulação de 1992. E como ressaltou Petisco (2006), os temas discutidos não ultrapassavam questões pontuais, ou contestações a aspectos muito particulares do zoneamento e do perímetro urbano, nunca se ocupando o Conselho da discussão dos dispositivos, programas e grandes projetos que propunham importantes reestruturações da cidade.

Produziram-se também, na mesma época, dezenas de leis de reformulação dos princípios de usos e ocupação do solo, dos índices de construção e de zoneamento da cidade, bem como os planos de alterações viárias e ampliação do perímetro urbano para favorecer a consolidação de alguns loteamentos periféricos do setor privado e a ampliação da verticalização na área central (atrelada ao novo plano viário). Destacamos, ainda, nesse mesmo plano, a criação do marco legal estabelecido para produção de loteamentos fechados, ratificando os primeiros empreendimentos desse tipo, que se fizeram em período anterior, e incentivando sua expansão nos anos seguintes.

A legislação de 1992 avançou consideravelmente no tocante ao favorecimento da implantação desses loteamentos, dedicando quase um terço das páginas do Plano Diretor à especificação de indicações para sua produção. A Prefeitura, mais uma vez, ratificou o atendimento dos anseios do setor imobiliário diante das contradições com as interpretações vigentes das leis federais de parcelamento do solo.

Esse aspecto da legislação também prenunciava o aumento da significância que esse tipo de empreendimento alcançaria em São José do Rio Preto na década posterior.

Em Mossoró, as ampliações do Perímetro Urbano podem até refletir certo otimismo com uma possível expansão do mercado imobiliário formal, contudo, como os poucos loteamentos implantados na periferia não tiveram seus lotes vendidos, a ampliação do perímetro urbano buscou, principalmente, integrar ao território legal da cidade os novos empreendimentos estatais periféricos, como os últimos conjuntos habitacionais do BNH e as instalações da Petróleo do Brasil S/A (Petrobrás)¹²².

Ademais, como veremos adiante, as políticas de planejamento urbano em Mossoró estavam muito distantes de discussões técnicas a respeito dos instrumentos de planejamento urbano. Em vez disso, o município via constituir-se, nessa época, um articulado movimento comunitário local, movido pelas lutas por melhorias das condições de moradia nos bairros e nas comunidades rurais, que, todavia, não buscavam fazer oposição

¹²¹ A grande produção de planos e programas de habitação, reestruturação da estrutura viária e construção de grandes empreendimentos, principalmente públicos, intensificou a presença de arquitetos e engenheiro em São José do Rio Preto, bem como proporcionou a constituição da unidade local do Instituto de Arquitetos do Brasil e do Clube de Engenharia que travavam grandes debates em torno do planejamento na imprensa local.

¹²² Como já relatado, para a Prefeitura Municipal de Mossoró, essa inclusão no perímetro urbano dos conjuntos habitacionais e da Petrobrás representava o aumento de contribuintes do Imposto Predial e Territorial Urbano.

à Prefeitura, mas se pautavam muito mais pelas relações de clientelismo com os gestores municipais. Esse tipo de relação se tornaria característico do período posterior do planejamento no município potiguar.

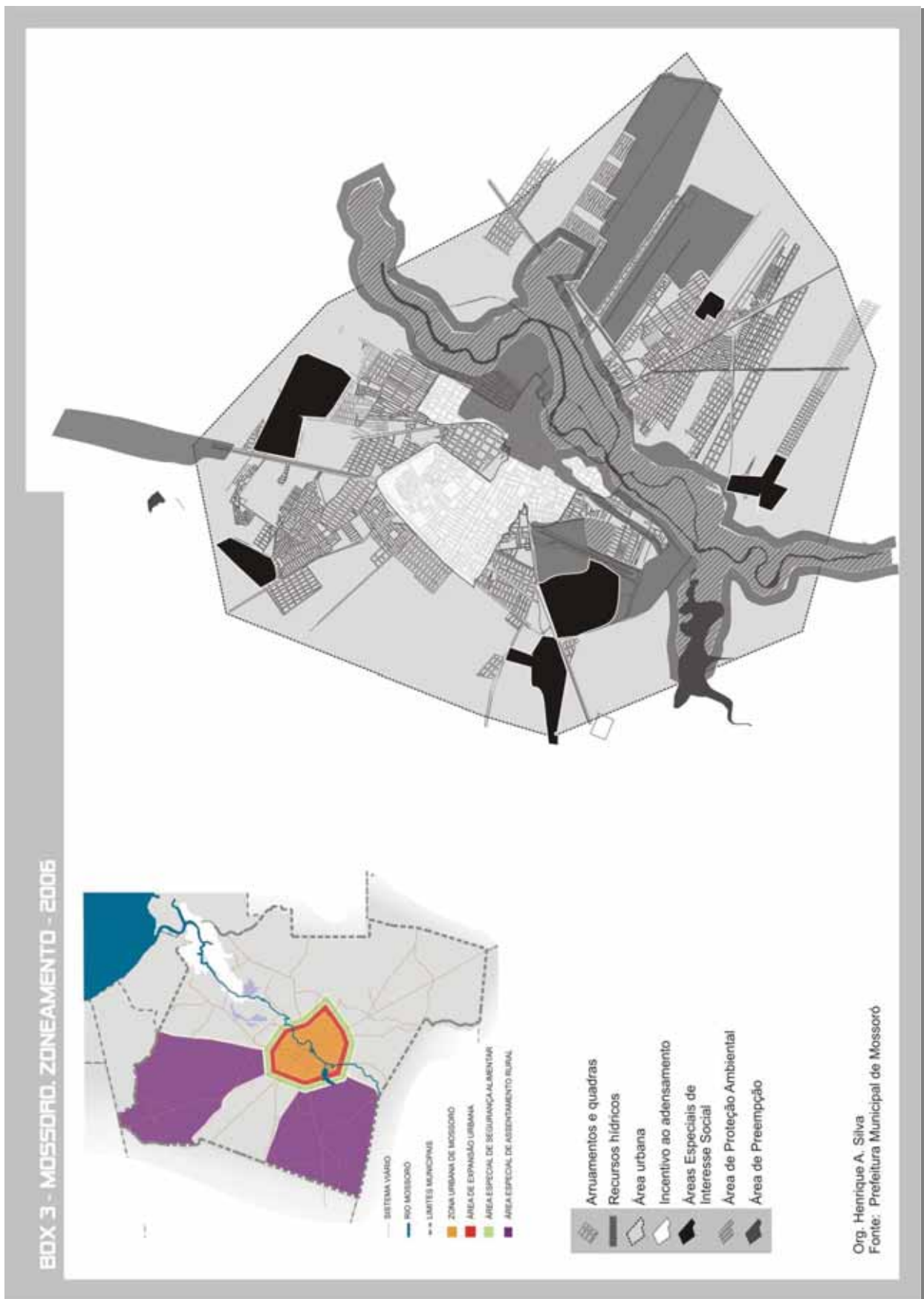
4.2.4.2 Plano diretor, Perímetro Urbano, Zoneamento, lei de parcelamento do solo de Mossoró e de São José do Rio Preto

Para a análise dos instrumentos da política urbana atual no recorte formado por Mossoró e São José do Rio Preto, selecionamos seus planos diretores, suas leis de zoneamento, suas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e seus perímetros urbanos, indicando as características específicas em cada caso, lembrando, ainda, que, depois de 2003, iniciou-se uma busca de integração entre esses instrumentos através dos novos planos diretores.

QUADRO 4.10 MOSSORÓ. MACROZONEAMENTO

MACROZONEAMENTO MOSSORÓ-RN	
Zona urbana	Área Especial de Proteção do Cone de Aproximação do Aeroporto (AEPCA)
	Área Especial de Interesse Histórico Cultural (AEIHC)*
	Área Especial de Interesse Industrial (AEI)
	Área Especial Urbana Central (AEUC)
	Área Especial de Recuperação Urbana (AERU)*
	Área Especial de Adensamento Urbano (AEAU)
Zona de interesse rural	Área Especial de Trânsito Urbano (AET)
	Área Especial de Segurança Alimentar (AESa)
Zona de expansão urbana	Área Especial de Assentamentos Rurais (AEAR)
	Transição entre área urbana e rural
* Áreas que coincidem	
FONTE: Plano Diretor de Mossoró, 2006	

O Plano Diretor de Mossoró de 2006 (PDM) foi produzido em uma parceria estabelecida entre a Prefeitura Municipal de Mossoró e uma consultoria privada. Ele pode ser considerado como um grande avanço técnico para o município em relação à legislação anterior, que era pouco propositiva – lembrando que as indicações de ordenamento da política urbana se limitaram àquelas restrições de usos que constavam do Código de Obras e Urbanismo de 1975. O PDM constituiu-se também como um avanço político, pois foi debatido e aprovado na câmara municipal e buscou respaldar-se em um processo de discussão popular, envolvendo vários agentes da produção da cidade. Assim, o PDM constituiu-se como uma efetiva atualização da política urbana municipal ante as novas visões sobre o planejamento urbano brasileiro.



BOX 4.3 Mossoró: zoneamento (especialização dos instrumentos do estatuto da cidade) segundo o plano diretor municipal de 2006

Esse plano fundamenta-se como uma diretriz reguladora e busca estabelecer integração com os outros instrumentos municipais de ordenamento e controle do solo urbano (como o zoneamento, a lei de parcelamento e o código de obras). Assume aspectos que o caracterizam como uma legislação bastante flexível, menos restritiva dos usos e das formas de moradia em termos de zoneamento e parcelamento. Sua atuação regulatória baseia-se principalmente nos mecanismos do Estatuto da Cidade, permitindo lote mínimo diferenciado e menos excludente para fins de habitação de interesse social (80m²)¹²³, eliminando o zoneamento por usos exclusivos, permitindo e estimulando a diversidade de usos em toda a cidade. Não adota a criação de zonas pretensamente homogêneas quanto ao uso e as características dos edifícios, como os planos tradicionais, mas propõe um zoneamento que é consequência da espacialização dos instrumentos do Estatuto da Cidade e alturas dos edifícios em função da hierarquia viária.

O PDM consegue manter clareza e simplicidade que favorecem sua apreensão e aplicabilidade, bem como a utilização efetiva de suas normas pelos diversos agentes que produzem a cidade. Dessa maneira, todos os conceitos presentes no Estatuto da Cidade são devidamente identificados no corpo da lei do PDM de 2006, definidos e detalhados quanto à forma e à área em que deverão ser aplicados.

Toda a área urbana é considerada mista (permite a implantação de todos os usos com exceção dos mais incômodos à vizinhança, como grandes indústrias e grandes equipamentos comerciais), com gabarito máximo variável, proporcional ao afastamento¹²⁴ e à largura do logradouro que se liga ao lote¹²⁵ – sugerindo pouca indução à variação do gabarito por áreas da cidade.

Em alguns pontos do PDM, poderia se dizer, inclusive, que o detalhamento da aplicação do princípio geral foi criativo, no sentido de desdobrar possibilidades específicas¹²⁶ para uma cidade não metropolitana. E, em outros aspectos, como nas suas considerações sobre o meio rural e funções agropecuárias, poderíamos falar de uma inovação para a realidade mossoroense, traduzida na tentativa de planejar conjuntamente cidade e campo, pois o plano propõe, fora do perímetro urbano, áreas especiais para assentamentos rurais e área especial de segurança alimentar¹²⁷.

¹²³ Aspecto dúbio, o qual pode ser considerado positivo para regularização de áreas de moradia informal já existentes, mas negativo para produção de novas unidades habitacionais, pois induziria a produção de moradias de área muito reduzida.

¹²⁴ Os afastamentos são as distâncias mínimas obrigatórias entre as fachadas do edifício e os limites do lote.

¹²⁵ Gabarito máximo de quatro vezes a soma do recuo com a largura do logradouro ($G=4[R+L]$).

¹²⁶ Como a definição das áreas limítrofes das áreas de preservação permanente como áreas de preempção (áreas particulares, cuja compra é preferencialmente).

¹²⁷ Faixa de segurança alimentar é uma área conformada por uma faixa de terras imediatamente delimitadas em torno da área de expansão urbana, compondo com esta uma larga faixa de transição entre áreas urbanas e rurais. A área de segurança alimentar tem a função de favorecer a implantação e a manutenção de pequenas propriedades voltadas para a produção de hortifrutigranjeiros para o consumo local, além de teoricamente, se estabelecer como barreira que resiste à transformação de terras de usos rurais em terras urbanas.

Todavia, cabem questionamentos quanto à manutenção e à validade dessas prerrogativas diante de contradições internas do plano. Por exemplo, o novo zoneamento estabelecido pelo PDM explicita as diferentes formas de moradia, destacando tanto algumas das áreas mais precárias como as áreas mais suscetíveis aos interesses do setor imobiliário, colocando em evidência os conflitos que envolvem a produção desses dois tipos de áreas, entretanto, o mesmo plano não se propõe a alterar essas áreas. Ao contrário, pode-se dizer que o PDM de 2006 até ratifica o arranjo das áreas de favelas e das áreas de autoss segregação dos mais ricos, consagrando a função da cidade como investimento para o setor imobiliário.

Da mesma maneira, em seus aspectos mercadofílos, além das diretrizes de comprometimento com o estímulo ao desenvolvimento econômico municipal, destacamos que o PDM apresenta aspectos dúbios, como um estímulo claro à verticalização e ao adensamento de trechos específicos da ocupação urbana: em especial na área central e no bairro de Nova Betânia – bairro contíguo à área central, pouco denso e mais dedicado a moradias para famílias de renda mais alta¹²⁸.

O PDM ainda instaura, pela primeira vez na legislação urbanística de Mossoró, a permissão legal para implantação dos loteamentos fechados e pequenos condomínios horizontais, ratificando a implantação desses empreendimentos, que já havia se iniciado há pouco tempo.

Além do Macrozoneamento, o plano cria Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) nas localizações de alguns assentamentos precários existentes, reconhecendo esses assentamentos, sem, contudo, apontar nas suas proximidades, áreas passíveis de recebimento de suas demandas de moradia (áreas de vazios urbanos). Uma medida que poderia funcionar em complementaridade às AEIS seria a ocupação compulsória dos vazios urbanos para fins de moradia de interesses sociais. O PDM especifica e define, mas não indica a localização desses vazios, nem estabelece estratégias para sua utilização numa política habitacional de atendimento às maiores necessidades de moradia e de combate à especulação imobiliária.

Por tudo isso, entendemos que a maior contradição do PDM 2006 permanece entre a política urbana que ele propõe e a solução das demandas por moradia, para a população de renda mais baixa (democratização do acesso ao solo urbano), pois, estipula padrões mínimos diferenciados para o parcelamento e a regularização de áreas precárias existentes, indica tais áreas (através da indicação das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS), mas não estabelece metas para essas políticas e sequer vislumbra ações efetivas de produção de moradia para a população alijada do mercado imobiliário formal.

Isso pode ser ilustrado pela interessante determinação de que os vazios urbanos são áreas com mais de 2000m², cuja ocupação não ultrapassa 5% de sua área. Contudo, no PDM, não são declarados os locais da

¹²⁸ Importante ressaltar que este pressuposto de verticalização entra em contradição com o gabarito pouco variável e com outra zona estabelecida pelo próprio Plano Diretor de Mossoró, a Área de proteção do cone de aproximação do aeroporto. Pois a área de verticalização coincide com a zona que não deveria ter edifícios altos, estabelecendo clara preferência pela manutenção daquela área como área de autoss segregação em detrimento de outras funções da cidade, como a do aeroporto que tende a ser desativado e removido daquela área.

cidade onde estão esses terrenos vazios (ou pouco utilizados), nem onde tais terrenos se coadunam com a disponibilidade de infraestrutura, constituindo-se como áreas preferenciais para promoção de moradia de interesse social.

Como o plano diretor isola as áreas de favelas, que são melhoradas superficialmente segundo as frágeis políticas de diminuição de sua precariedade física sem mudar a oferta de terra urbana para os mais pobres, não se verifica a efetivação de nenhuma contenção ao avanço do mercado imobiliário. Ao contrário, são escolhidas como áreas de incentivo ao adensamento aquelas onde já existe ampliação da verticalização e do preço de imóveis, ou seja, nesse sentido, a nova legislação urbanística ratifica e potencializa o padrão de segregação em curso.

Por outro lado, a elogiável atitude normativa de contenção do perímetro urbano (faixas de expansão urbana e de segurança alimentar) não perdurou por muito tempo, pois o perímetro da área urbana já foi ampliado recentemente (em 2009), desfazendo e incluindo, na área urbana, a faixa de expansão urbana. A seguir, novas ampliações pontuais foram implementadas, sem, contudo, estarem mapeadas até o momento.

Essas ampliações contribuíram para uma configuração da área urbana de Mossoró como uma área predominantemente vazia, com crescimento descontínuo e pouco denso de suas periferias.

Através do PDM de 2006, percebe-se que a função de estímulo à produção privada do espaço urbano passou a evidenciar-se efetivamente na política urbana municipal de Mossoró ¹²⁹, decorrendo, em parte, do fato de que recentemente o setor imobiliário formal atingiu uma maturidade nova, a ponto de conseguir fazer-se presente através de seus interesses junto às determinações das normas urbanísticas do município ¹³⁰.

Em São José do Rio Preto, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de 2006 (PDDS) integra em seu bojo a maioria dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade de 2001, além de se articular a uma série de outros subplanos produzidos na mesma época em consonância com o plano diretor (Plano plurianual, Plano Diretor de Mobilidade, Plano de Habitação de Interesse Social, Plano Diretor de Água), que deverão compor planos específicos.

Mas o PDDS guarda, em geral, grande continuidade com o plano de 1992, o que se percebe tanto pela manutenção da mesma lei de zoneamento de 1992 ¹³¹, quanto pela continuidade de uma extremada preocupação com o desenvolvimento econômico, evidenciada nas diretrizes de atração de investimentos, criação de grandes obras e de compromisso estratégico com o bom andamento das atividades econômicas do município.

¹²⁹ Tal como discutido no Capítulo 1, com base nas considerações de Piccinato (1994).

¹³⁰ Em entrevista ao presidente do Sinduscon de Mossoró, realizada em trabalho de campo, ficou claro que esse atendimento foi conseguido através da presença nas instâncias de participação instauradas no processo de produção do Plano Diretor de Mossoró.

¹³¹ Acrescidas de algumas alterações estabelecidas entre 1992 e 2006, mas com a mesma constituição.

Esses aspectos já indicam que o PDDS representa, no município paulista, a continuidade de um planejamento tecnocrático, pouco afeito à participação popular e muito sensível às solicitações do setor privado.

QUADRO 4. 11 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. MACROZONEAMENTO

MACROZONEAMENTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ÁREA RURAL
ÁREA URBANA:
Zona 1 - Zona exclusivamente residencial de baixa densidade;
Zona 2 - Zona predominantemente residencial de baixa densidade;
Zona 3 - Zona de uso misto residencial e comercial de baixa densidade;
Zona 4 - Zona de uso misto residencial e comercial, de média densidade;
Zona 5 - Zona de Recuperação Urbana - densidade decrescente;
Zona 6 - Corredores Comerciais - média densidade;
Zona 7 - Centro Comercial de Bairro - de média densidade;
Zona 8 - Zona de Expansão Central Controlada - de média densidade;
Zona 9 - Zona de Serviços Gerais;
Zona 10 - Zonas Especiais;
Zona 11 - Zona Industrial;
Zona 12 - Zona de Preservação dos Mananciais;
Zona 13 - Zona Agrícola;
Zona 14 - Zona de Expansão Urbana;
Fonte: Lei de zoneamento, Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, Lei 5135/1992

O zoneamento estabelecido em 1992, e mantido depois de 2006, cria 14 macrozonas¹³², conforme o Box 4, onde destacamos uma classificação tradicional entre **usos residenciais** – diferenciados entre si pelo adensamento e pela aceitação de atividades não residenciais – e **usos não residenciais** – uso comercial, industrial e de serviços, divididos segundo o porte dos empreendimentos aceitos em cada área. Essa divisão preza pela “proteção” das áreas residenciais em relação aos usos industriais mais degradantes das qualidades que interessam à moradia¹³³.

O diferencial em relação ao zoneamento tradicional cabe à criação de 38 zonas especiais (ZE's), de diversos tipos¹³⁴, todavia, não individualizadas em mapa. As ZE's são apenas descritas, algumas delas correspondem apenas a tipos gerais sem nenhuma referência à localização no município, e, a grande maioria delas, não possui indicação da sua função ou quais seriam os desdobramentos de seu reconhecimento como áreas especiais, ou seja, a área é criada sem a respectiva regulamentação. No PDDS,

¹³² Essas macrozonas não são contínuas, conformam áreas fragmentadas.

¹³³ Como vimos no capítulo 1, Piccinato (1994) interpreta essa lógica como uma proteção das áreas residenciais exploradas pelo setor imobiliário formal contra possíveis desvalorizações identificadas pela degradação gerada por usos não residenciais.

¹³⁴ Áreas Especiais de Interesse Ambiental (11 áreas ou tipos), Áreas Especiais de Interesse Urbanístico (4 áreas), Área Especial de Interesse Histórico, Áreas Especiais de Interesse de Utilização Pública (14 áreas, ou tipos de áreas a serem localizadas), Áreas Especiais de Interesse Social (3 tipos), Áreas Especiais de Interesse Turístico (5 áreas).

em geral as ZE's são muito indefinidas, e mesmo as áreas de loteamentos irregulares consideradas como ZEIS (Zona de Especial de Interesse Social) não têm uma alusão à destinação que lhes deverão ser dadas, deixando essa atribuição sob responsabilidade do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento. O próprio mapa de zoneamento, em 2012, traz a observação “em atualização” indicando a limitação do instrumento¹³⁵.

Como já apontamos, em geral, percebe-se que esse zoneamento guarda grande semelhança com zoneamentos anteriores, no qual a cidade é fragmentada em muitas pequenas áreas diferenciadas pelo uso específico predominante e pelos índices urbanísticos, ou seja, é o zoneamento clássico de usos homogêneos, que apenas ratifica os usos já estabelecidos sobre o solo. Para comprovar isso, basta vermos como as restrições de verticalização aos comércios e serviços se fazem muito mais fortes nas áreas sul e leste, bem como nessas áreas são deixadas as maiores áreas de expansão na extremidade do perímetro urbano, em oposição às áreas norte e oeste, onde as áreas de expansão são bem menores e se dão bem no meio da mancha urbana. Todas as outras zonas apenas ratificam a situação de uso vigente (ver BOX 4).

Destaca-se, ainda no zoneamento em vigor em São José do Rio Preto, a grande quantidade e as grandes dimensões das áreas destinadas à expansão urbana, nos bairros a sul e leste da mancha urbana em oposição à pequena quantidade e às menores dimensões das mesmas áreas nos bairros a norte e oeste, o que indica uma predisposição do plano ao crescimento da cidade nas áreas de mais alta renda em detrimento do crescimento urbano nas áreas de menor renda. As áreas de expansão a sul e leste são externas à mancha urbana e estão no limite do perímetro urbano, enquanto as áreas de expansão a norte e oeste estão, em grande parte, no meio da mancha urbana. Essa predisposição à expansão nas áreas de alta renda fragiliza o perímetro urbano quanto à função de controlar o avanço do setor imobiliário sobre as áreas rurais.

Sob as orientações do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de 2006, pela primeira vez, o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento passou a assimilar a participação de um representante indicado pelo Fórum das Associações de Bairros. Entretanto, em sua essência, no conselho permaneceu, predominantemente, a composição anterior, onde se faziam presentes de maneira esmagadora os técnicos da Prefeitura e as associações de classe de categorias comprometidas com interesses econômicos sobre a cidade. Compõem o conselho representantes de sete secretarias municipais e mais um representante do SeMAE (Serviço Municipal de Água e Esgotos) e entre as outras organizações representadas no conselho, destacamos: OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Sindicato dos Jornalistas, IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), ACIRP (Associação Comercial e Industrial de São José do Rio Preto), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis) e Sociedade dos Engenheiros. Note-se a ausência das

¹³⁵ Uma fragilidade da exacerbação do modelo de zoneamento de usos exclusivos do solo é justamente a dificuldade de mantê-lo atualizado. Pois, a coerência desse tipo de zoneamento está no reconhecimento e na manutenção das características físicas das áreas (alturas reais, ocupação do lote, quantidade máxima de pavimentos).

universidades – que em São José do Rio Preto compõem um grupo de instituições nem um pouco desprezível – e do Ministério Público, que continua de fora nessa nova edição do mesmo conselho.

Cabe a esse conselho determinar a revisão do plano diretor, verificar as compatibilidades das ações da Prefeitura com o Plano, gerir o fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e definir a destinação e regulamentação das zonas especiais, dentre outras funções.

As indefinições das áreas especiais, associadas à composição pouco representativa dos interesses que produzem a cidade no Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento e a orientação mercadofila de alguns instrumentos, configuram o tom tecnocrático do PDDS, como destaca Petisco (2006).

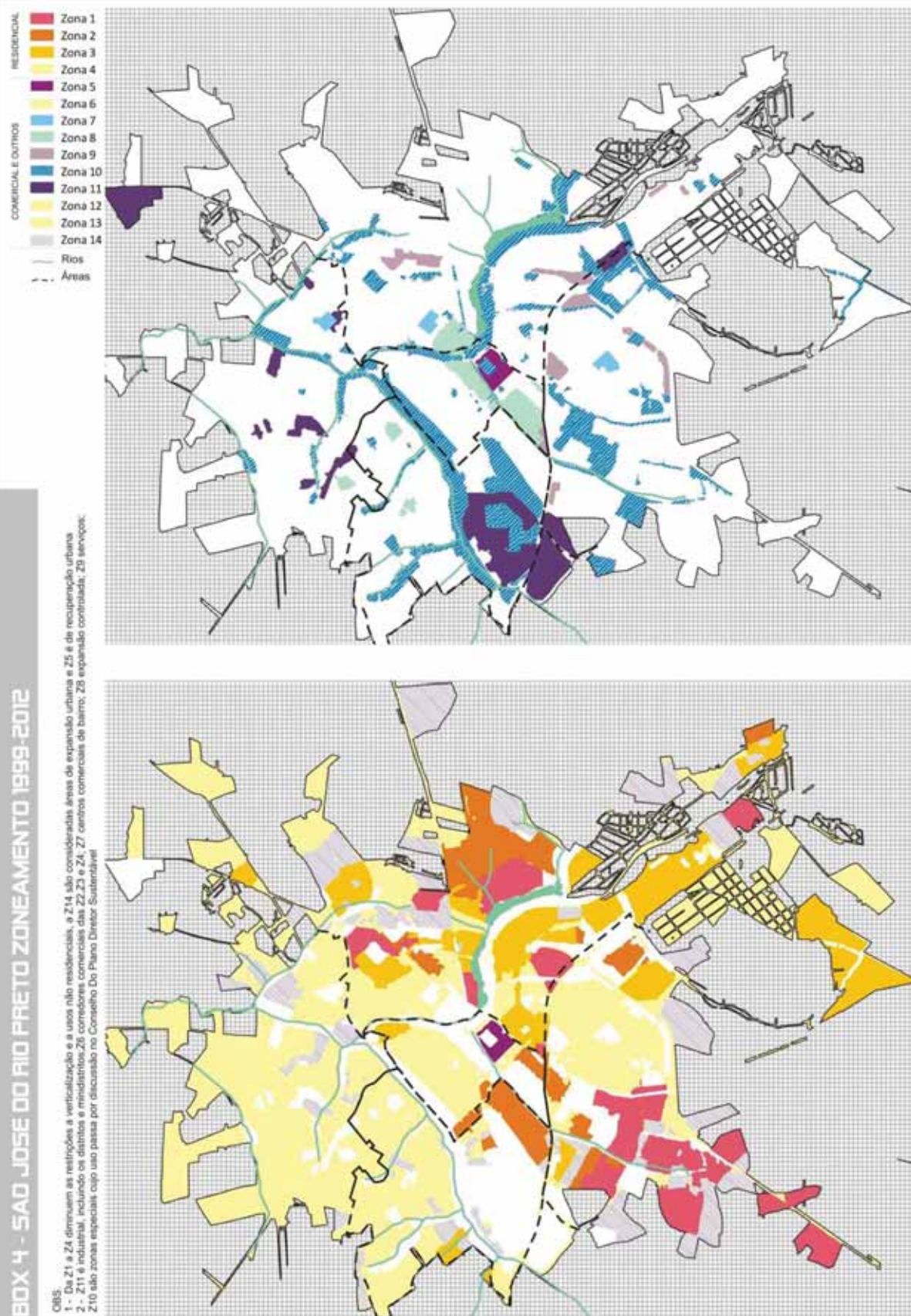
No parcelamento do solo, em geral, os dois municípios analisados ratificam a legislação federal de parcelamento vigente, exceto por algumas divergências com a legislação superior, como a permissão à implantação de loteamentos fechados e de pequenos condomínios horizontais (em ambos os municípios), ou a criação de lotes mínimos diferenciados e de taxas urbanísticas específicas para Habitação de Interesse Social, ou programas de regularização fundiária (medida adotada apenas em Mossoró).

O município paulista, especificamente, exige nos projetos de loteamentos novos, um percentual maior de área não parcelável, a saber: 20% para vias e circulação, 15% para áreas verdes e institucionais e 5% para as chamadas **áreas dominiais**, perfazendo um total de 40% de áreas não loteáveis (contra 35% da antiga versão da lei 6766/79).

O município exige esse adicional de 5% da área de cada loteamento novo, como uma taxa paga em terrenos repassados à Prefeitura para conformar uma espécie de banco de terras, patrimônio que faz parte do fundo municipal de desenvolvimento urbano. Na prática, essas terras são usadas de diversas maneiras na política urbana: são trocadas com agentes privados para construção de projetos públicos, oferecidas em parcerias com projetos privados, ou podem constituir estímulo específico para a urbanização de alguma área da cidade, pois o índice pode ser diminuído, em alguns casos, desde que haja uma contrapartida do loteador. Não existe uma determinação fixa detalhando a utilização dessas terras.

Nas duas cidades não se verifica uma correlação entre a expansão da área construída da cidade e de seus perímetros urbanos. Mossoró expandiu seu perímetro urbano mais vezes do que São José do Rio Preto entre o final da década de 1909 e 2010 e, por isso, possui uma área urbana muito extensa, composta em sua maioria por áreas vazias. A área do município também é maior que a do município paulista e fortemente utilizada em atividades produtivas como a agricultura irrigada, extração de sal, petróleo, criação de camarões, além de muitos assentamentos rurais.

BOX 4 - SÃO JOSÉ DO RIO PRETO ZONEAMENTO 1999-2012



BOX 4. 4 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Zoneamento 1999, mantido até 2012

São José do Rio Preto possui área urbana maior e mais densamente ocupada que Mossoró, com menos vazios e com o perímetro urbano quase coincidindo com a mancha urbana. Certamente, isso acontece porque a terra urbana em São José do Rio Preto é muito mais solicitada por um mercado imobiliário extremamente dinâmico, que envolve, inclusive, interesses regionais pelo solo urbano da cidade como meio de investimento. Além disso, a área rural do município paulista apresenta grande número de loteamentos irregulares, tornando toda a área municipal, virtualmente, área urbana.

4.2.4.3 Planos habitacionais

Para os planos habitacionais dos dois municípios estudados, cabe destacar que ambos se colocam como instrumentos exigidos pelo Governo Federal com base na Política Nacional de Habitação, sendo ambos produzidos por consultorias privadas em parceria com as respectivas prefeituras.

Os planos encontram-se em diferentes estágios de produção: o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Mossoró (PLHIS) findou a etapa de diagnóstico e apresenta apenas algumas conclusões e proposições mais gerais, enquanto o Plano Municipal Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto (PMHIS) encontra-se integralmente pronto, dele tivemos acesso apenas às proposições finais para a questão habitacional no município.

Em geral, os planos habitacionais analisados para as duas cidades identificam e reiteram, através de seus levantamentos, a persistência das velhas precariedades habitacionais que existem desde a década de 1990 nos dois municípios: as favelas para Mossoró e os loteamentos irregulares na área rural de São José do Rio Preto, ainda que entre ambos os tipos de assentamento existam grandes diferenças quanto ao nível de renda de seus moradores e a sua forma de produção.

Os planos se dedicam muito mais à delimitação de problemas atuais e na resolução a médio prazo desses problemas. Não existem considerações, nem proposições voltadas para minimizar as causas estruturais das precariedades habitacionais que eles identificam.

Todavia, esses planos são muito precisos em identificar as fragilidades das municipalidades na resolução dos problemas habitacionais identificados.

Para Mossoró, o PLHIS destaca e enfatiza, entre as principais necessidades de intervenção, as favelas constituídas por casas de taipa, dispersas na malha urbana e consideradas erradicadas no discurso da Prefeitura Municipal de Mossoró. Interessante observar que essas favelas são as mesmas originadas nos anos de 1990 e que sofreram intervenção por parte da prefeitura – projetos de urbanização, substituição de moradias em taipa por unidades em alvenaria, implantação de infraestrutura e instalação de banheiros. Contudo, essas áreas permanecem muito precárias (algumas se ampliaram e pioraram suas condições de moradia), outras constituem-se como áreas violentas e estigmatizadas pela população.

MOSSORÓ. COMUNIDADES URBANAS E RURAIS PARA INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA						
IDENTIFICAÇÃO	Situação	Inserção	Risco	Construção de U.H.	Inst. Sanitária em U.H.	Rede de Infra-estrutura habitacional
Belo Horizonte	urbana	selecionada			71	
Fumaça	urbana	selecionada		35		
Tranquilim	urbana	selecionada		500		100
Sem Terra	urbana	selecionada	alta tensão	215	220 x	
Swilson Rosado	urbana	selecionada	alta tensão	96	106 x	
Quixabeirinha	urbana	selecionada		6	x	x
Santa Helena	urbana	selecionada	riacho	160	190 x	
Com. Dom Jaime Camara	urbana	selecionada	riacho	52	x	
Alto da Pelonha	urbana	selecionada		25	30 x	
Santo Antônio	urbana	selecionada	alagado	15	8 x	
Presidente Costa e Silva	urbana	selecionada	alagado	25	30 x	
Sussuarana	rural	selecionada		61	x	x
Riachinho	rural	selecionada			x	x
Sítio Carmo	rural	selecionada		19	x	x
São João da Várzea	rural			15	x	x
Jucuri	rural	selecionada		50		
Serra Mossoró	rural	selecionada	acesso	35	x	x
Piquiri	rural	selecionada		28	x	x
Melancias	rural	selecionada		7	x	x
Rancho da Caça	rural	selecionada		19	37 x	x
Picada	rural	selecionada		30	x	x
Ema	rural	selecionada		40	x	x
Com. Pedra Branca	rural	selecionada		10	x	x
Camurupim	rural	selecionada		10	x	x
Passagem do Rio	rural	selecionada	alagado	20	x	x
Alagoinha	rural	selecionada		39	x	x

Fonte: PLHIS-MOSSORÓ-RN

MOSSORÓ. COMUNIDADES RURAIS INCLUIDAS PELA PREFEITURA ENTRE AS DEMANDAS PRIORITÁRIAS DE MORADIA			
IDENTIFICAÇÃO	QTDE. DE CASAS	IDENTIFICAÇÃO	QTDE. DE CASAS
Alto Moura	5	Cajazeiras	70
Baixa Verde	10	Chafariz	25
Barbado	10	Tabuleiro Alto	10
Barreira vermelha	10	Vertente	10
Cigano	5	Panela do Amaro	15
Coqueiro	35	Passagem Oitica	15
Córrego Mossoró	35	Pau Branco	100
Curral de Baixo	25	Pau D'arco	30
Espinheirinho	10	Pontal	10
Estreito	30	Puxa Boi	20
Ingá	15	Santa Cruz	10
Jardim	20	Santana	30
Jucuri	30	Santo Antonio	30
Lajedo	25	São Joaquim	10
Lajinha	5	São Jorge	3
Macambira	10	São José	20
Oitica	10	São Raimundo	10
Olho D'água Velho - BR 304	35	Senegal	10
Pajeú	5	Sete Cruz	25
Palestina	10	Sítio Meio	8
Sítio Novo	8	Sítio Ema	25

Fonte: PLHIS-MOSSORÓ-RN

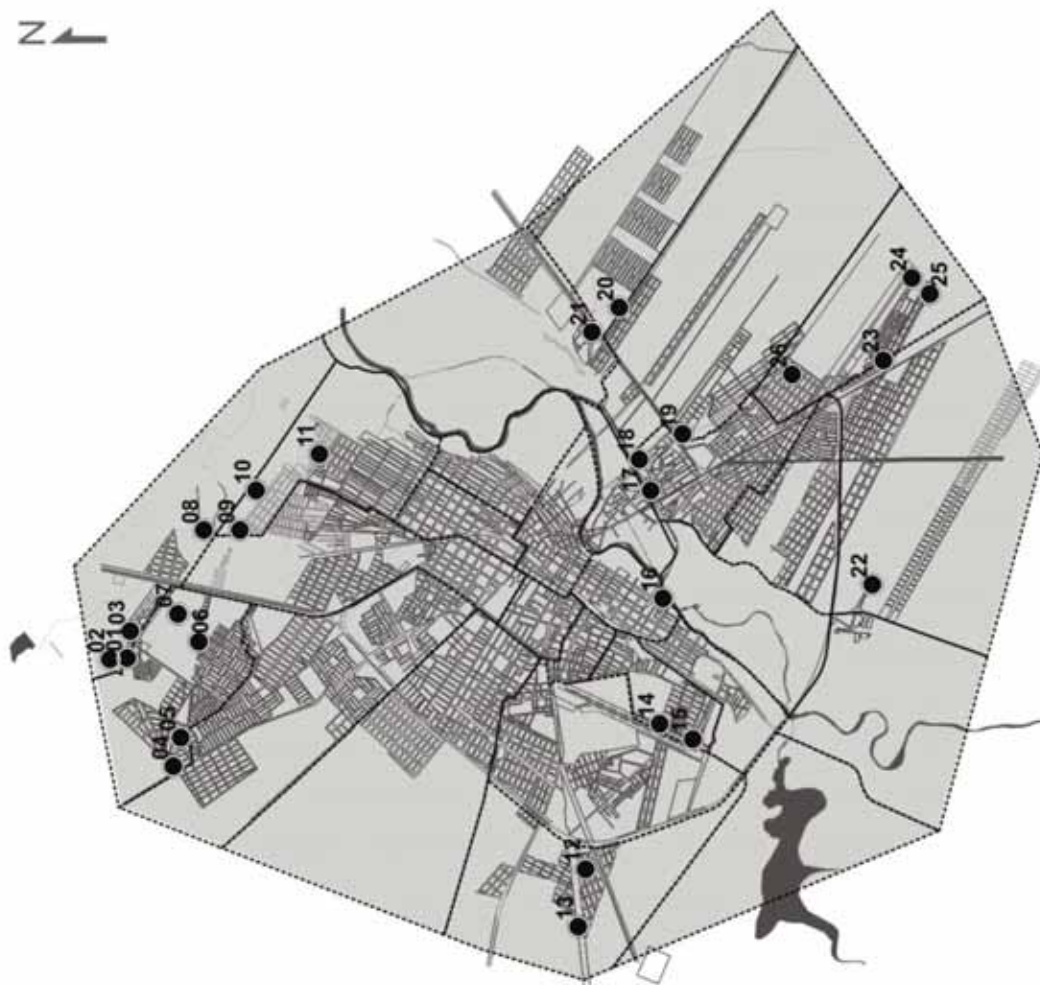
QUADRO 4. 12 MOSSORÓ. DEMANDAS PRIORITÁRIAS DO PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. 2009

BOX 5 - MOSSORÓ, FAVELAS 2009

FAVELAS

- 01 PROMORAR
- 02 REDENÇÃO
- 03 ABOLIÇÃO IV
- 04 SEM-TERRA
- 05 FIO
- 06 ROSALÂNDIA
- 07 LAMA
- 08 ESTRADA DA RAIZ
- 09 WILSON ROSADO
- 10 SANTA HELENA
- 11 SANTO ANTONIO
- 12 BOM PASTOR
- 13 FUMAÇA
- 14 CARNAUBAL
- 15 PANI ANAL
- 16 FLORES
- 17 PIRRICHIU
- 18 ESAM
- 19 30 DE SETEMBRO
- 20 COSTA E SILVA
- 21 SUMARÉ
- 22 TECHINT
- 23 VELHO
- 24 IRAQUE
- 25 DOM JAIME CAMARA/TRANQUILIM

Org. Henrique A. Silva
Fonte: Prefeitura Municipal de Mossoró



Para São José do Rio Preto, o PMHIS destaca a permanência dos loteamentos irregulares da área rural com uso de moradia, além de alguns assentamentos, resquício das favelas. Como já dissemos anteriormente, esses assentamentos desprovidos de infraestrutura adequada pioram as condições de moradia à medida que aumentam suas densidades de moradores e a solicitação de infraestrutura ao longo dos anos. Além disso, a distância constitui verdadeiro isolamento em relação à sede do município, tornando-os casos exemplares de segregação no município. Acrescenta-se o descaso da Prefeitura que ignorou sua existência, excluindo durante muitos anos esses loteamentos dos levantamentos de dados periódicos das secretarias responsáveis pelo planejamento e implantação de políticas urbanas na cidade.

Os BOXES 5 e 6 reproduzem os levantamentos realizados pelos estudos de consultorias que fomentaram os planos habitacionais dos dois municípios analisados. E a tabela 4.2 detalha as características da precariedade de moradia mais significativa que se conforma em Mossoró.

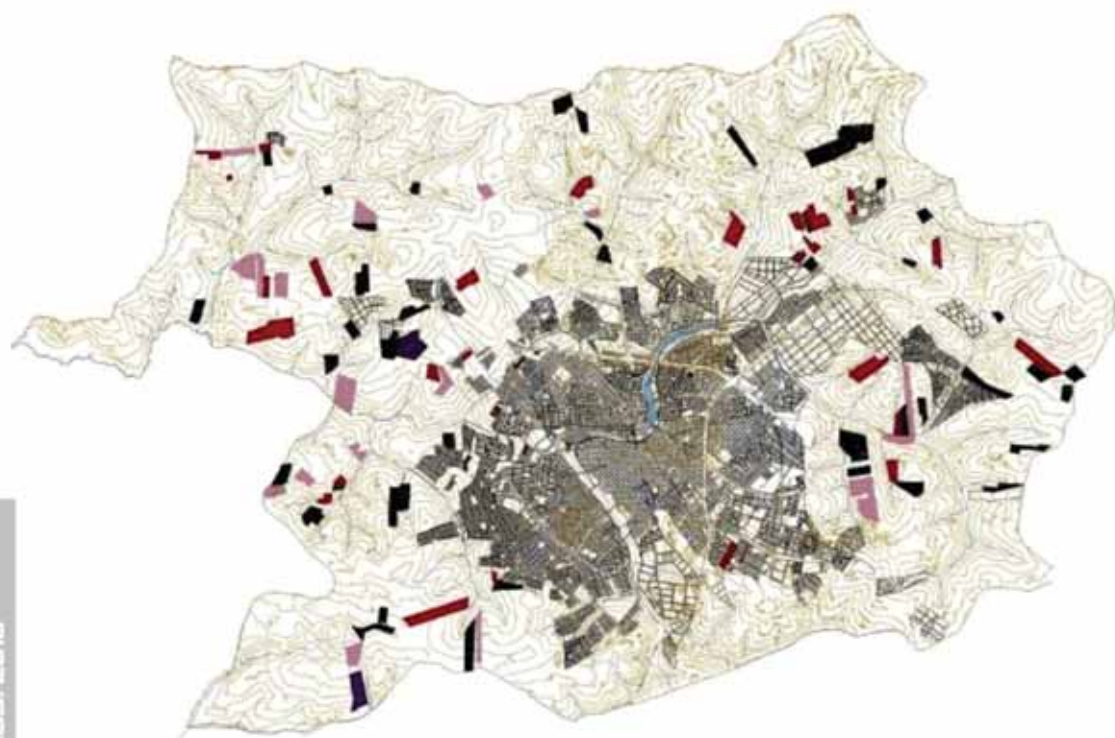
Dentre os problemas para resolução das demandas por moradia, os planos de habitação destacam a baixa renda das camadas mais pobres que as exclui do mercado e minimiza também o acesso a programas estatais de financiamento, colocando a necessidade de financiamento a fundo perdido pelo Estado para as famílias com renda inferior a três salários mínimos. Esse fator coloca como central a questão dos financiamentos, cuja resolução é indicada pelos planos através de parcerias ou da multiplicidade de fontes de recursos, reconhecendo as diversas linhas de financiamento disponíveis junto ao Estado e, em alguns casos, a possibilidade de parceria com o setor privado.

Em Mossoró, o diagnóstico da produção de moradia recente destaca ainda a forte atuação do município com recursos próprios na produção de moradias e nos programas de melhorias habitacionais dos assentamentos precários.

Por outro lado, outro ponto importante é a baixa capacidade da burocracia municipal de propor soluções para os problemas de moradia com embasamento técnico. O PMHIS de São José do Rio Preto inclui capacitação dos técnicos municipais entre as ações da equipe que produziu o Plano e indica a continuidade de formação desses técnicos quanto à conceituação e ao entendimento dos problemas habitacionais e das políticas que almejam sua resolução.

A fragilidade institucional também se apresenta como problema importante, pois nos dois casos a burocracia municipal não apresenta boas condições de trabalho: em Mossoró a questão da precariedade habitacional cabe a uma pequena divisão de técnicos da assistência social (Projeto Minha Casa) subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dedicados a resolver os problemas mais urgentes (áreas de risco e favelas). Por outro lado, a mesma Secretaria centraliza a definição dos programas de construção de novas moradias, mas de forma completamente desarticulada dos programas de atendimento das precariedades e de controle e aplicação das normas urbanísticas (centralizada na Secretaria de Urbanismo).

BOX 6 - SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.: LOTEAMENTOS PRECÁRIOS. 2010



Org. Henrique A. Silva
Fonte: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto

BOX 4. 6 SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. LOTEAMENTOS IRREGULARES. 2010

Em São José do Rio Preto, identifica-se uma situação de superposição de atribuições, ou a desarticulação dos dois órgãos da administração municipal dedicados à promoção das políticas habitacionais. A Emcop (Empresa Municipal de Construções Populares), órgão da administração indireta, criado na década de 1970 para promover programas de moradia através da produção direta de unidades habitacionais, não apresenta bom entrosamento com a recentemente criada Secretaria de Habitação. Dessa maneira, várias indicações do PMHIS referem-se à construção de uma melhor articulação desses dois órgãos.

A promoção da habitação de interesse social como uma maneira de combater a especulação imobiliária e melhorar as condições de vida da grande maioria da população dos municípios analisados de fato não acontece. Ela institui-se de forma desarticulada e precária, como uma prestação de assistência e não como uma política estrutural.

Por outro lado, a participação popular ainda não está contemplada nas diretrizes de produção da moradia, mesmo que os dois planos reconheçam a necessidade de uma boa articulação da Prefeitura com as representações populares, para detectar os problemas de moradias e aprimorar os programas e projetos.

4.2.3.4 A participação popular

A participação popular apresenta-se como uma das questões centrais para o planejamento urbano proposto sob a orientação do Estatuto da Cidade. Dessa forma, indicamos algumas considerações sobre a constituição dessa forma de gestão política nas cidades médias analisadas.

Nos planos aprovados depois de 2003 no par de municípios que nos serve de recorte, a participação popular obedece – ou pelo menos busca obedecer – aos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade; contudo, a despeito das grandes quantidades de representantes da sociedade civil nas inúmeras audiências públicas, a qualidade dessa participação é muito questionável.

O caso de Mossoró é bem ilustrativo dessa participação numérica, mas pouco consciente. Nessa cidade, a participação popular conta com a colaboração do movimento de representantes de conselhos de bairros que possuem uma relação de trocas de favores muito antiga com a Prefeitura Municipal de Mossoró. Essa relação se rebate na gestão participativa, pois, nas reuniões de elaboração do Plano Diretor, os representantes comparecem, mais como um favor, que para a construção consciente de uma pauta em torno das políticas urbanas.

As atas das reuniões participativas apontam para uma ampla convocação de agentes ligados à produção da cidade. Desde os representantes de empresas ligadas à produção imobiliária, representantes das associações de bairros, representantes de diversas instituições governamentais em seus diversos níveis e poderes, universidades e outras instituições civis, como órgãos de representação de classe e organizações tradicionais, como o Rotary Club, e outros. Contudo, a preponderância em número de delegados recai sobre a própria prefeitura e a categoria dos representantes de associações de bairros.

Sobre esses representantes de associações de bairros, especificamente, deve ficar registrado o caráter muito peculiar de sua organização em Mossoró, pois nesse município existe uma grande, complexa e não muito recente estrutura formada por essas entidades.

Através do contato inicial com um desses representantes de bairros em uma entrevista realizada em trabalho de campo na cidade, pudemos ter acesso a outras pessoas ligadas ao movimento e a uma bibliografia produzida por eles mesmos sobre sua história naquela cidade do Oeste Potiguar.

Em primeiro lugar, é importante destacar que estas entidades se congregam em duas grandes federações municipais, a União das Entidades Comunitárias de Mossoró (UNECOM) e a Central da Unidade Comunitária (CUC), as quais realizam reuniões e congressos periódicos dos representantes das associações de bairros, incluindo articulações com entidades regionais e nacionais da mesma natureza desde finais da década de 1980.

Essas entidades, ou o movimento (como é denominado pelos próprios representantes de associações), possui um programa de rádio próprio¹³⁶ que serve para as discussões dos temas que lhes interessam. Possuem também um periódico próprio de circulação mensal¹³⁷ e uma considerável documentação sobre sua atuação no formato de publicações sobre a história dos representantes das associações de bairros do município¹³⁸. Além disso, grande parte dessas associações se orgulha de possuir edifício sede conseguido com recursos próprios decorrentes das doações de moradores dos respectivos bairros.

Segundo documentação cedida por representantes desse movimento, em entrevista realizada no trabalho de campo, podemos entender que toda essa estrutura deriva de um trabalho que persiste desde meados da década de 1980, quando surgiram a maioria dessas associações. Em sua quase totalidade, essas organizações foram criadas por moradores como meio de reivindicar melhorias em seus respectivos bairros, pequenas vilas, periferias, conjuntos habitacionais, favelas, distritos distantes da cidade, ou mesmo comunidades rurais de agricultores. Todos buscavam a implementação de infraestrutura, escolas, postos de saúde, espaços de lazer e melhorias da moradia.

No final da década de 1980, eles ampliaram sua articulação e, mobilizados em torno de sua Federação principal, a Frente Integrada das Associações Comunitárias do Município de Mossoró (FIACMM), começaram a chamar a atenção devido à dimensão de suas reuniões e a insistência de suas reivindicações.

Entretanto, como se percebe pela história de atuação desses líderes comunitários, seu caráter reivindicatório nunca buscou modificações estruturais na cidade. Solicitavam doações a empresários, ou às famílias mais

¹³⁶ O programa RPC Comunidade na Rede Tropical de Comunicação.

¹³⁷ Jornal "O Comunitário", ao qual tivemos acesso por meio de algumas edições.

¹³⁸ Tivemos acesso a três dessas publicações: "Importantes Lideranças do Movimento Comunitário de Mossoró", em duas edições, e "Minha atuação no Movimento Comunitário". Os três de autoria de José Wellington Barreto, geógrafo, advogado e, dentre outras coisas, ex-militante do movimento estudantil, ex-representante do Conselho do bairro Abolição IV e fundador da CUC.

ricas da cidade e, logo em seguida, aos políticos, personagens com os quais desenvolviam laços de amizade, de modo que o atendimento de suas reivindicações era sempre entendido como a realização de favores à população mais necessitada de Mossoró.

Tanto que, ao final da década de 1980, elegeu-se para a administração municipal uma prefeita cuja popularidade e o respaldo ante o eleitorado se construiu quase exclusivamente junto a esse movimento comunitário, conseguindo, à custa desse apoio, sobrepujar o grupo que dominava a Prefeitura há décadas.

Nas eleições seguintes, essa mesma prefeita ou seus correligionários conseguiram continuar como representantes da administração municipal durante os últimos vinte anos, além de conseguir alcançar o Governo do estado e se reeleger para o próximo mandato municipal que se iniciará em 2013.

Da mesma forma, muitos dos representantes de associações de bairro buscaram a carreira política no legislativo municipal, alguns conseguiram, mas se mantiveram por pouco tempo. Outros se dedicaram com mais sucesso à atuação indireta como assistentes parlamentares de vereadores ou mesmo de deputados estaduais, que têm em Mossoró sua base de eleitores.

Independentemente da maneira que se estabeleceram as relações desse movimento com os entes públicos, o fato é que todas as lideranças mantêm, ou buscam manter, alguma proximidade com esses representantes do executivo ou do legislativo municipal, e mesmo a atual prefeita, em seu segundo mandato consecutivo, bem como sua antecessora, a atual governadora do estado, não deixam de agradecer publicamente ao movimento de associações de bairros de Mossoró¹³⁹.

A prefeitura mantém sempre os representantes de bairro muito próximos, e eles, por sua vez, procuram constantemente o poder municipal para reivindicar as melhorias de que seus bairros necessitam. De maneira que a prefeitura mantém uma subsecretaria que trata exclusivamente de atender essas lideranças, inclusive disponibilizando espaço físico para as reuniões das associações que não têm sede, além de secretária e assessoria jurídica e contábil para todas as associações de bairro realizarem sua legalização e manutenção de atividades¹⁴⁰.

A proximidade é tanta que não se consegue diferenciar algumas das reivindicações, organizadamente elaboradas pelas associações em seus congressos, de algumas das propostas encampadas pela prefeitura em seus programas e planos – como o programa de substituição das casas de taipa, o fornecimento de infraestrutura básica, ou mesmo projetos de grande envergadura como os projetos viários de expansão e reformulação das grandes avenidas (atualmente a grande obra debatida na cidade).

¹³⁹ Um dos livros que contam a memória do movimento comunitário de Mossoró é prefaciado pela atual Prefeita de Mossoró.

¹⁴⁰ A prefeitura mantém um cadastro sempre atualizado dessas lideranças e de suas sedes com os respectivos contatos telefônicos e endereços, o qual nos foi concedida uma cópia.

Mas, talvez o fato mais revelador do tipo de relação que se estabeleceu entre prefeitura e movimentos de bairros seja o completo desconhecimento dos representantes de associações de bairros em relação ao significado do que seja plano diretor, tal como percebemos nas entrevistas a três desses representantes.

Em trabalho de campo, contatamos três representantes de associações de bairros naquela cidade: o representante da associação do bairro de Santo Antônio, um dos bairros mais pobres e violentos de Mossoró; o representante do bairro Abolição IV, um dos fundadores do movimento na década de 1980, e o ex-presidente da UNECOM, atual assessor parlamentar de um deputado estadual. Nenhum deles demonstrou sequer mínimo entendimento sobre a discussão de qualquer assunto ligado à produção do Plano Diretor de Mossoró de 2006, ou de instrumentos da política urbana. Não sabiam nada sobre o processo participativo de produção do plano diretor, mostrando total estranheza aos questionamentos feitos sobre esse processo. Por outro lado, sempre valorizavam em suas falas as ações assistencialistas e obras da prefeitura.

Esclarecemos que não estamos aqui falando de relações necessariamente ilícitas entre essas instituições civis e a Prefeitura. Não encontramos nenhum elemento que pudesse comprovar isso. Mas o que nos chama a atenção é a sutileza das relações de favor que se imiscuem na produção da cidade em detrimento da construção de um projeto político nos moldes modernos, generalista e impessoal. Ou seja, diante das pequenas necessidades são demandados pequenos favores e isso mantém a vida da cidade e a reprodução de seus cidadãos, indiferentes às das grandes modernizações.

De fato, nessa relação específica com os movimentos sociais, tanto prefeitura quanto associações de bairros carecem de uma proposta de cidade como meta de futuro a construir, todos se preocupam única e exclusivamente com a resolução dos problemas mais cotidianos e particulares de cada bairro, tendo como referência apenas o mínimo do atendimento das necessidades de reprodução social.

Ao mesmo tempo em que essas relações contrastam com o recente dinamismo econômico e a chegada de grupos empresariais externos à cidade, ela não deixa de se articular com a produção de planejamento que serve de base para que a cidade de Mossoró se insira nas novas lógicas de produção e consumo.

Em São José do Rio Preto, o caráter tecnocrático predominante do planejamento, por muito tempo, orientou a constituição de instâncias inapropriadamente denominadas de participativas, como o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, Teodózio (2006) destaca aspectos específicos do desenvolvimento da gestão participativa na produção do Plano Diretor de 2006. Segundo o autor, as reuniões de participação buscaram se apoiar arregimentando os representantes populares mobilizados pelo Orçamento Participativo instituído na cidade desde 2001.

O autor ressalta que essa instância de participação tinha um alcance muito reduzido, principalmente pela pouca importância dada a ela pelo conjunto da administração municipal, o que se refletia numa baixa mobilização de representantes populares.

O orçamento participativo constituía-se como um projeto isolado da vice-prefeitura e tinha um alcance limitado, pois suas solicitações nem sempre eram atendidas pelas secretarias municipais, cujos titulares nem sempre concordavam com a existência desse programa.

Segundo Teodózio (2006), o orçamento participativo carecia de recursos humanos e financeiros para sensibilizar e mobilizar as comunidades dos bairros e seus participantes não tinham noções básicas sobre o funcionamento da administração pública, nem sobre as atribuições das secretarias, ou os projetos em curso, de modo que, muitas vezes, suas solicitações correspondiam a melhorias pontuais, incluídas em projetos e programas que já estavam em andamento, mas que não estavam alcançando essas pessoas. Outras demandas eram sistematicamente ignoradas pela prefeitura por corresponderem a custos incompatíveis com o orçamento municipal, de modo que esse programa, em 2005, encontrava-se completamente desacreditado pelos municípios e pela administração pública. Porém, seus participantes representavam uma população já mobilizada, que foi chamada a compor a audiência das reuniões de participação popular do Plano Diretor.

Teodózio (2006) ainda ressalta que as reuniões do plano diretor constituíram-se muito mais como reuniões de apresentação do plano e não de discussão de suas metas e estratégias.

Nesses dois momentos da gestão participativa em Mossoró e em São José do Rio Preto, percebemos que a participação popular, tal como imaginada, ou seja, como uma discussão coletiva e consciente a respeito das metas e diretrizes da política urbana municipal, é algo muito distante, quase alienígena aos processos de produção do planejamento urbano nos municípios aqui debatidos.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS: a heterogeneidade do planejamento
em referência à heterogeneidade do espaço**

As considerações que encerram a presente dissertação colocam-se como considerações ainda parciais, pois, tendo em vista a grande quantidade de questões levantadas ao longo do trabalho e a necessidade de amadurecimento sobre muitas delas, deveremos nos deter às mais centrais para o objetivo da pesquisa, deixando assim as outras questões como possíveis desdobramentos futuros do trabalho. Dessa maneira, nos dedicaremos em especial a tecer nossas considerações apontando para a diversidade que caracteriza o processo social de produção do planejamento urbano no Brasil junto aos municípios que correspondem a cidades de porte médio e cidades médias.

Nos dois recortes analisado, ou seja, no conjunto nacional de municípios de porte médio e no par de municípios correspondentes a cidades médias exemplares de realidades regionais contrastantes, elencamos nas duas escalas diferenças regionais que não se contradizem, mas reforçam a subordinação dos espaços urbanos analisados ao mesmo regime de produção da cidade e ao mesmo tempo reconhecemos um planejamento urbano heterogêneo e com diferentes tendências de resistência a imposição de homogeneização nos processos de produção da cidade.

Em virtude desse duplo recorte e para efeito de uma maior clareza, tentamos coadunar considerações de dois tipos: as considerações sobre o planejamento urbano em escala nacional, empreendido pelo Governo Federal e as considerações relacionadas ao planejamento urbano produzido pelas municipalidades voltado para a cidade. Reconhecendo a unidade entre essas duas escalas pelas sintonias e fragmentações que se estabelecem como produto dos embates entre os agentes envolvidos na produção da cidade através do planejamento urbano institucionalizado.

Inicialmente podemos dizer que em grande parte, as diferenças de tempos que se reconhecem na assimilação e intensificação do planejamento urbano como parte da produção da cidade nesses municípios, apresentam-se como fator marcante para a produção dessa heterogeneidade característica do planejamento urbano.

Como já destacado no capítulo 3, no Brasil os espaços urbanos associados a municípios de porte médio de algumas regiões se destacam por uma assimilação mais prematura e duradoura das práticas de produção da cidade através do planejamento urbano institucionalizado, notadamente a Região Sul e a seguir a Região Sudeste. Nas outras regiões, por outro lado, a ausência do planejamento urbano institucionalizado ou a descontinuidade em sua produção são bem marcantes, como no caso das Regiões Norte e Nordeste. Contudo esse quadro não é tão simples, visto que mesmo no Sudeste mantém-se fortes ausências de instrumentos de planejamento urbano e no Nordeste apresenta-se uma relativamente rápida assimilação de novos instrumentos de planejamento urbano. E aparentemente essas adesões e ausências estariam relacionadas ao maior ou menor envolvimento desses espaços na dinâmica econômica vigente.

Em relação a Mossoró, São José do Rio Preto apresenta uma antecipação da adoção de justificativas ideológicas próprias de um discurso economicista do planejamento. Já nas primeiras leis de planejamento adotadas pelo município em 1958 (Código de Obras, leis de sistema viário e de perímetro urbano e

Zoneamentos de Usos do Solo), verificava-se a proliferação precoce de um discurso de ordenamento para o melhor funcionamento da cidade e de sua economia, como atesta Teodósio (2006). Ademais, já existia de fato, um mercado imobiliário consistente, ainda que inicial, gerando conflitos de uso do solo mais complexos, que exigiam instrumentos coerentes com essa dinâmica, como atesta Bueno (1979).

Diante dessa proximidade entre o dinamismo econômico e a precocidade e manutenção do planejamento urbano podemos aventar que o planejamento urbano sempre esteve muito mais a reboque da produção da cidade do que o contrário. E isso reflete a condição da nossa modernidade específica, a qual envolve precariamente os setores sociais num projeto de cima para baixo, que caracteriza os espaços urbanos de um país que amargam as consequências de um desenvolvimento desigual.

Mesmo assim, reforçamos que essa tendência geral não produz uma homogeneidade peremptória, na verdade ele se produz em diferentes arranjos junto às relações estabelecidas entre os diferentes níveis de Governo constituídos no Brasil, ou entre as escalas específicas de produção do planejamento urbano. Assim podemos dizer que as ideias de modernidade e remodelização da cidade produzidas pelo planejamento urbano, irradiam-se, muitas vezes, do Governo Federal, através de ações como o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio e o Estatuto da Cidade, em direção aos municípios, espaços diversos e, em alguns casos, alheios a essas ideologias. Algumas vezes, essas ideias de encontram resistência de assimilação junto aos municípios e, outras vezes, encontram sintonia de interesses. Dessa forma, as especificidades locais das cidades se expressam nas trajetórias desiguais de produção de seu planejamento urbano.

A diferença de tempos transparece nos municípios do recorte nacional, não em decorrência da grande divergência de tempo de sua fundação (pelo menos em grande parte deles), mas da diferença de inserção nos diversos momentos da divisão do trabalho, pois cada município comparece com inserções específicas nas diferentes lógicas de produção, assim como suas respectivas regiões.

Essa diferença de tempos se desdobra em diferentes acúmulos de papéis urbanos, sendo assim, antes do papel industrial e comercial atual, tanto Mossoró quanto São José do Rio Preto acumulam papéis na lógica agroexportadora que se verificou no início do século XX. Suas ferrovias dão testemunho disso. Mossoró, exemplarmente, ainda acumula a inserção na divisão do trabalho do período colonial, como se verifica na manutenção da produção do sal marinho, muito forte até hoje.

Em consonância com isso, os dois municípios acumulam agentes produtores da cidade originados nesses diferentes momentos: proprietários e trabalhadores rurais, industriais, empregados do terciário, prefeituras e Governo Federal, construtoras, incorporadores imobiliários locais e externos à cidade. E esses diferentes agentes se mantêm e prorrogam no espaço parte de suas práticas de produção da cidade, algumas vezes, inclusive, atualizando-as. No mesmo sentido mantêm-se práticas como o fornecimento de moradia estatal, produção do mercado imobiliário formal, autoconstrução da moradia em taipa, loteamentos irregulares, verticalização, planejamento tecnocrata e planejamento democrático.

Evidentemente, também se tornam inevitáveis às interações entre agentes locais e externos que se aproximam dessas cidades nos momentos de ampliação de sua economia, assim, choques ou articulações tornam-se parte da produção da cidade, tanto na resistência à adoção de um planejamento urbano mais democrático em oposição ao modelo tecnocrático já estabelecido, como na manutenção de práticas paternalistas em detrimento de lógicas de um estado burguês e moderno, pautado na norma e na impessoalidade como se percebe na análise das duas cidades médias.

Entretanto, tais reminiscências nos municípios de porte médio não impedem a aproximação do planejamento urbano das atuais lógicas mercadófilas, tanto em virtude do aumento da presença de agentes econômicos identificados com as lógicas empresariais vigentes, como pela via de adesão das municipalidades a preceitos empresariais e a produção de planos e instrumentos de planejamento pelas consultorias privadas.

Devemos entender também que, mesmo estando comprometidas e envolvidas em pactos locais de poder, nossas prefeituras não são incapazes de impor regramento à produção da cidade, mas são portadoras de interesses específicos que se articulam, no nível local, aos interesses dos agentes privados, antigos e contemporâneos. Nesse sentido, o regramento da produção do solo se apresenta como interesse secundário ante a dupla atuação manutenção das estruturas de poder locais e da instauração de formas vigentes de produção de riquezas.

O planejamento urbano de São José do Rio Preto – anterior à década de 1970 e precocemente embasado em justificativas econômicas – mesmo que já muito solícito à modernização, sofreu contestações pelos pactos de poderes locais, no intuito de favorecer algumas formas de produção de riqueza em oposição ao ideal de garantia da apropriação “coletiva” do valor da cidade – ideal colocado por Piccinato (1994) como referência do planejamento urbano europeu e em parte reconhecido por Bueno (1979) em relação ao município paulista.

Essa resistência dos grupos locais à adoção de parâmetros homogêneos de produção da cidade tem correspondências com práticas coloniais e do período imperial, como destaca Maricato (2001), ao apontar a divisão de competências entre o governo central e as câmaras locais, articulação na qual o poder central obtinha o apoio político e militar em troca da não interferência nas lógicas de distribuição de terras nas vilas e cidades. Em referência a essa característica pretérita apontada pela autora, o exemplo de Mossoró também ratifica a manutenção dessa rejeição local ao controle normativo Federal, na não aprovação do plano diretor de 1974, que deveria ter sido o primeiro Plano Diretor do município, mas acabou não aprovado na Câmara Municipal, o que pode indicar, em pleno período republicano, uma permanência daquela maneira colonial de assegurar os interesses locais ante o confronto com os interesses federais.

Ao mesmo tempo, essa resistência local generalizada ao planejamento homogêneo, parece constituir-se num traço geral do nosso processo de produção da cidade, indicando que a reprodução do solo urbano enquanto mercadoria ainda se mantém restrita e pouco integrada nacionalmente se tomarmos todos os

espaços urbanos do país. O que provavelmente se deve, entre outras coisas, aos pactos locais em torno da reprodução da terra urbana, que opõem interesses constituídos em escalas diferentes.

Por outro lado, essas não são as únicas fragmentações na produção da cidade, pois entre elas podemos confrontar formas específicas de segregação nos espaços intraurbanos de São José do Rio Preto e de Mossoró, compostas por diferentes tipos de produção da moradia e diferentes constituições do mercado imobiliário.

A produção estatal de moradia nos anos 1980, generalizada no território nacional por meio da ação do Governo federal, abriu espaço para modificações locais profundas na produção da cidade através do incentivo ao mercado imobiliário, de duas maneiras: por um lado, massificou a noção de moradia como bem de consumo a partir das classes médias atendidas pelos programas estatais; por outro lado, transformou um imenso volume de terra (urbana e rural) sem função aparente em imóveis que puderam se transformar em mercadoria em períodos subsequentes, alimentando o mercado da moradia e da terra urbana. Além disso, através dos mesmos programas, dinamizou intensamente a indústria da construção civil, contribuindo para sua consolidação e seu desdobramento posterior em especializações ligadas à comercialização e financeirização do setor imobiliário (principalmente em São José do Rio Preto, mas tendência que se consolida pouco a pouco em Mossoró).

A produção massificada de moradias pelo Estado, em seus diferentes níveis, também criou as bases de uma reestruturação do arranjo das diferentes áreas de moradia segundo os grupos sociais que as produzem e consomem, mas de formas diferentes nas cidades médias analisadas. Os loteamentos populares de São José do Rio Preto compõem o lado estigmatizado e menos valorizado da cidade pelo setor imobiliário (em parte como em Londrina e Marília, só para citar outros exemplos semelhantes), mas em Mossoró os conjuntos habitacionais produzem, em alguns casos, focos de valorização da terra em sua volta, como atesta a proximidade com alguns loteamentos fechados, ainda que também venham a atrair a constituição de favelas, cujos moradores buscam as melhores localizações que sobram nos conjuntos habitacionais mais afastados.

Entre a metade da década de 1980 e a metade da década de 1990, o fim da produção estatal de moradia (pelo nível federal de Governo) que se deu com a desestruturação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) promoveu um vácuo no suprimento de moradia, seguido do crescimento da produção irregular e precária da moradia nas cidades brasileiras.

Ainda que nas duas cidades médias analisadas esse decréscimo no suprimento de moradias tenha chagado ao ponto de favorecer o surgimento de favelas e loteamentos irregulares tornando-as versões específicas da cidade brasileira desigual e injusta, diferenças novamente se evidenciaram, pois a redução da produção estatal não ocorreu da mesma forma em ambas, pois não cessou completamente em São José do Rio Preto, ao contrário de Mossoró e nos outros municípios não paulistas.

Já em finais da década de 1990, a reação neoliberal à cidade informal conduziu a ampliação dos programas de urbanização de favelas, implementando melhorias de algumas condições físicas dos assentamentos precários, sem, contudo, propor alguma alteração no regime que concentra o controle do solo urbano nas mãos dos mais ricos, nem resolver os problemas de moradia, mas apenas minimizando sua evidência.

Assim as duas cidades analisadas modificaram seus arranjos de segregação acompanhando as mudanças no regime de produção da moradia no país, porém de maneiras singular em cada caso. Nas favelas de Mossoró as paredes de taipa foram substituídas por alvenaria de tijolos e foi produzida nelas infraestrutura de água e esgoto, já em São José do Rio Preto, as favelas foram literalmente varridas e seus ex-moradores foram compactadas em dois conjuntos habitacionais. Sendo que, enquanto o município potiguar continuou tentando lidar com a forte precariedade de infraestrutura e de condições socioeconômicas que permaneceram entre os moradores de suas favelas reformadas, o município paulista conseguiu blindar sua imagem de polo de riqueza, criando dispositivos que afastaram de seu território as pessoas que pudessem produzir favelas, dispensando o enfrentamento das desigualdades que causam o problema.

No município paulista, os processos de segregação parecem muito mais nítidos se considerarmos o exemplo do conjunto habitacional Parque da Cidadania, que se tornou um dos receptáculos dos ex-moradores de favelas. Martinucci (2008) registra inclusive os limitados circuitos de consumo desses moradores na cidade, indicando um forte processo de segregação.

Mas o município potiguar, a despeito da não eliminação da precariedade habitacional mais flagrante, não é menos ditoso na construção de uma imagem positiva de cidade economicamente próspera ante as pequenas e grandes cidades que lhes fornecem mão de obra e empresas.

Mais recentemente, como observamos no recorte nacional e na difusão dos instrumentos de incentivo à implantação de empresas, o planejamento urbano brasileiro assumiu papel integrado a produção da cidade, apresentando-se nos municípios de porte médio e nas cidades médias analisadas como meio de difusão da condição da cidade como um bem de consumo, ainda que com diferenças e restrições ao que se deu no centro do mundo ocidental no momento da origem do planejamento urbano.

Isso se deu porque nesse movimento de difusão nacional do planejamento urbano institucionalizado reiterou-se também o seu papel nacional tradicional de contribuir com a produção da cidade como foco de ampliação da riqueza em detrimento das melhores condições de reprodução dos grupos de menor renda, não enfrentando as causas dessa constituição desigual dos espaços urbano no Brasil.

O que a análise da presente dissertação tratou de demonstrar, contudo, é que esse macro processo não se dá de forma homogênea nem sincronizada em todos os espaços urbanos do país, pois conta com facilidades e enfrenta resistências específicas em sua reprodução sobre as cidades médias e cidades de porte médio que não contam com os mesmos arranjos de agentes produtores do espaço. A presença reduzida do mercado imobiliário, de técnicos do planejamento ou de lideranças populares criam arranjos de forças muito distintos e, por isso, em diferentes partes do território nacional, o planejamento resultante pode tanto

assumir feições contemporâneas mais mercadófilas, ou manter as conformações tecnocratas tradicionais, e ainda, em outros casos, permanecer com um papel esvaziado em favor de relações de clientelismo ainda mais arcaicas na produção da cidade.

ABREU, Marlon A. **O mercado imobiliário em Londrina, Marília e São José do Rio preto: análise comparativa do processo de estruturação intraurbano.** Presidente Prudente: UNESP/Curso de Geografia, 2011

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; SENA FILHO, Nelson de. **A morfologia das cidades médias.** Goiânia: Ed Vieira, 2005

AMORIM FILHO, Oswaldo e SERRA, Rodrigo Valente. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional.** In: ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. **Cidades Médias Brasileiras.** Brasília: Ipea, 2001

ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. **Crescimento econômico nas cidades médias brasileiras.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 592. IPEA, 1998.

ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. **Crescimento econômico nas cidades médias brasileiras.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 592. IPEA, 1998.

ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. **O RECENTE DESEMPENHO DAS CIDADES MÉDIAS NO CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO BRASILEIRO.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 554. IPEA, 1998.

ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. **O RECENTE DESEMPENHO DAS CIDADES MÉDIAS NO CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO BRASILEIRO.** TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 554. IPEA, 1998.

ARAÚJO, Tânia B. BITOUN, Jan e FERNANDES, Ana Cristina. **Tipologia das cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

BERMAN, Marshal. **Tudo que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade.** Trad. Carlos Felipe Moisés, Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

BITOUN, Jan e MIRANDA, Livia (org.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais.** Recife: FASE: Observatório das metrópoles, 2009.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-ômega, 1982

BOLÇONE, Orlando J. **Uma política de incentivo às microempresas: os minidistritos de São José do Rio Preto.** In.: CARVALHO, Joelson Gonçalves (org.). **Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto.** São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo : Estação Liberdade : Fapesp, 1998

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Região de São José do Rio Preto: dinamismo, constrangimentos e possíveis estratégias de desenvolvimento**. In.: CARVALHO, Joelson Gonçalves (org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007.

BRASIL, Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Estatísticas do cadastro central de empresas 2009**. Rio de Janeiro: 2011

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: 2000

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: 2007

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: 2011

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: 2011

BRUAND, Yves. **Arquitetura contemporânea no Brasil**. Traduzido por Ana M Goldberger. 4ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2002

BRUNA, Gilda Collet e STEIMBERGER, Marília. **Cidades médias: elos do urbano-regional e do público privado**. In.: ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BOSCARIOL, Renan Amabile. **Os agentes estatais na produção do espaço urbano em cidades do interior paulista : Marília, Presidente, Araçatuba e São José do Rio Preto**. Dissertação (Mestrado). Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2011

BUENO, José Carlos de Lima. **A expansão física de São José do Rio Preto–1980 a 2000**. 2003. Tese de doutorado (Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

BUENO, José Carlos de Lima. **Estudos sobre a evolução da lei de zoneamento de São José do Rio Preto**. 1979. 102 fl. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Departamento de Arquitetura e Planejamento. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos.

CARVALHO, Joelson Gonçalves. **Formação e desenvolvimento regional: evolução econômica da região administrativa de São José do Rio Preto**. In.: CARVALHO, Joelson Gonçalves (org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007.

CASTELO BRANCO, Maria L. G. **Algumas considerações sobre a identificação de cidades médias.** In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007

CHOAY, Françoise. **El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad.** En AA.VV. Visions urbanes: Europa 1870-1993: la ciutat de l'artista: la ciutat de l'arquitectes; Madrid. Electa. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. 1994.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: utopias e realidades uma antologia.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

CLADEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** tradução: Frank Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: EDUSP, 2011.

CONJUNTURA ECONÔMICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. São José do Rio Preto-SP: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência e Inovação, 1985-

CORREA, Roberto Lobato. **Construindo o conceito de cidade média.** In: SPOSITO, M. E. B. Cidades médias espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo : Ática, 2002.

COSTA, Eduarda Marques da. **Cidades Médias. Contributos para sua definição.** Finisterra, Lisboa, XXXVII, n. 74, 2002

DEÁK, Csaba. **Acumulação entrevistada no Brasil e a crise dos anos 1980.** DEAK, Ksaba; SCHIFFER, Sueli R. (orgs) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.

DAVIDOVICH, Fany R. **Transformações do Quadro urbano brasileiro: período de 1970-1980.** In: Revista Brasileira de Geografia. Ano 49, No. 4. IBGE: Rio de Janeiro, 1987

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano.** Curitiba, Ibpx, 2007

ELIAS, Denise. **Agricultura e produção de espaços não metropolitanos.** In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007.

ELIAS, Denise e PEQUENO, Renato. **Mossoró: o novo espaço da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais.** In.: SPOSITO, M. E. B.; ELIAS, Denise e RIBEIRO, Beatriz Soares. Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento, São Paulo: 1947-1972.** São Paulo: FAPESP: EDUSP, 2005

FERRARI, Celson. **Curso de planejamento municipal integrado :urbanismo.** São Paulo: Pioneira, 1977

OLIVEIRA, Francisco de. **Prefácio** In: MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-ômega, 1982

FUNDACAO JOAO PINHEIRO CENTRO DE ESTATISTICA E INFORMACAO. **Déficit Habitacional no Brasil: microrregiões e municípios selecionados**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

GHIRARDO, Diane. Arquitetura contemporânea. Uma história concisa. São Paulo: Martins Fontes, 2009

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GONZÁLEZ, Sara. **Las narrativas escalares de la globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas**. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos (org.). Escalas y Políticas del desarrollo regional, desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

GUIMARÃES, Carlos Eduardo. ALVES, Magali Mary Blanco. **Política Habitacional de interesse social: um estudo de caso da implantação do Parque da Cidadania**. In.: CARVALHO, Joelson Gonçalves (org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã. Um história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no Século XX**. São Paulo: Editora perspectiva, 2002.

LACAZE, Jean Paul. **Os métodos do Urbanismo**. (Trad. Marina Appenzeller). Campinas: Papirus, 1993.

MARTINUCCI, Oséias da Silva. **Circuitos e modelos da desigualdade social intra-urbana**. Dissertação (mestrado). Presidente Prudente : Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Banco de dados. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pdet/default.asp>> Acesso em: novembro de 2009

MOURA, Rosa [et al.] org. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões**. REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Vol. XVI, nº 923, 15 de mayo de 2011.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões**. Biblio 3w (Barcelona), v. XVI, p. 923, 2011.

MOURA, Rosa . **Breve perfil dos arranjos urbano-regionais brasileiros**. In: XIV Encontro Nacional da Anpur, 2011, Rio de Janeiro. Anais. XIV Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 1-18.

MOURA, Rosa . **Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira..** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 10, p. 29-50, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. Censo demográfico. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>> Acessado em novembro de 2010.

IPEADATA: Banco de dados. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br>> Acessado em: novembro de 2009

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (MUNIC), GESTÃO PÚBLICA, 2005. Banco de dados. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/munic2005/index.php>> Acesso em: abril de 2012

Sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA). Banco de dados. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> Acesso: agosto 2012.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (MUNIC), GESTÃO PÚBLICA, 2009. Banco de dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm> Acesso em: outubro de 2011

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo : Hucitec, 1996.

_____. **Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006

PETISCO, Andréa Celeste Araújo. **Espaços desiguais: ocupação do território e estrutura urbana de São José do Rio Preto.** In.: CARVALHO, Joelson Gonçalves (org.). Dimensões regionais e urbanas do desenvolvimento socioeconômico em São José do Rio Preto. São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007.

PETISCO, Andréa Celeste Araújo. **Cidades, competição e planejamento: a reestruturação dos anos 1990 em São José do Rio Preto.** Dissertação (mestrado). São Carlos: UFSCar, 2006

PICCINATO, Giorgio. **La construcción de la urbanística.** Alemania 1871-1914. Barcelona: Oikos-Tau, 1993

PINHEIRO, Karisa Lorena do Carmo B. **O processo de urbanização da cidade de Mossoró: histórico da expansão urbana da cidade de Mossoró desde 1772 até os dias atuais.** Natal: CEFET-RN Editora, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. **Plano Diretor de Organização do Espaço Urbano. Mossoró: PMM, 1974**

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. **Relatório de diagnóstico do Município de Mossoró.** Mossoró: PMM, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. **Plano Diretor de Organização do Espaço Urbano.** Mossoró: PMM, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ. Lei complementar no. 47, de 16 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Código de Obras, Posturas e Edificações do Município de Mossoró. Código de Obras, Posturas e Edificações do Município de Mossoró. Mossoró, 65p, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOSSORÓ/ START PESQUISA E CONSULTORIA TÉCNICA LTDA. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PLHIS MOSSORÓ/RN Relatório Final apresentado ao Município de Mossoró, referente à 2ª Etapa da Elaboração do PLHIS.** PMM: Mossoró, 2009

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS).** São José do Rio preto: PMSJRP, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei complementar no. 224, de 06 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto.** São José do rio Preto, 28p. 2006

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei complementar no. 17, de 17 de dezembro de 1992. Dispõe sobre as medidas do poder de polícia administrativa a cargo do município, estatuiendo as necessárias relações entre o Poder Público Local e os munícipes (Código de Posturas).** São José do rio Preto, 60p. 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei no. 5135, de 24 de dezembro de 1992. Dispõe sobre: **LEI DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.** São José do rio Preto, 64p. 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei complementar no. 19, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre: a instituição do processo permanente de planejamento urbano em São José do Rio Preto e o Plano Diretor de Desenvolvimento,** 64p. 1992.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO/ MINISTÉRIO DAS CIDADES/ CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE/ Cebrap. **Assentamentos precários no Brasil urbano.** Ministério das Cidades: Brasília, 2007.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. DANTAS, Josenita A da C. e LIMA, Ana Cláudia de Souza. **Avaliação dos Planos Diretores do Rio Grande do Norte. Documento eletrônico.** In.: CD, parte integrante do livro: SANTOS JR., Orlando Alves do; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). Planos

Diretores municipais pós-estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

COBRA, Patrícia Lemos Nogueira. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**. Documento eletrônico. In.: CD, parte integrante do livro: SANTOS JR., Orlando Alves do; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). Planos Diretores municipais pós-estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Estudos de oportunidades para Mossoró**. Prefeitura Municipal de Mossoró, 2000. Disponível em: <http://www.fiern.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=69&Itemid=37> Acesso em: julho de 2007

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Plano diretor da cidade de Mossoró – relatório final. Prefeitura Municipal de Mossoró, 2000**. Disponível em: <http://www.fiern.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=69&Itemid=37> Acesso em: julho de 2007

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo : Via das Artes, 2006

ROCHA. Aristotelina P. B. **Expansão urbana de Mossoró (período de 1980 a 2004)**. Natal: UFRN, 2005

SANTOS, Milton. **Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 54, p.35-59, jun de 1977.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido : os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. . 2. ed. São Paulo, SP: EDUSP, 2004.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**, Nobel, São Paulo, 1990.

_____. **Por uma economia política da cidade**, Hucitec – Editora PUC-SP, São Paulo, 1994.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo : Hucitec, 1996

_____. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. 3ª edição. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI – Livro vira-vira 1**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SEGAWA, Hugo. **Arquiteturas no Brasil, 1900-1990** /Hugo Segawa. São Paulo: EDUSP, 1999

SILVA, Wiliam Ribeiro da. **Para além das cidades: centralidade e estruturação urbana: Londrina e Maringá**. 2006. 280 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SINGER, Paul. **Campo e cidade no contexto histórico Latino-americano**. In: SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

SOUZA, Marcelo Lopes. **O ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, Maria Adélia A. de. **O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente**. In.: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O Processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SPOSITO, M. E. B. **O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo**. Cidades. V. 3. n. 5. 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização** :[núcleos urbanos na história revolução industrial e urbanização a cidade moderna: para onde?]. São Paulo : Contexto, 1994

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas**. In: REIS, Nestor Goulart (Org.). Sobre a dispersão urbana. São Paulo: Via das Artes/FAUUSP, 2009a. P. 38-54.

SPOSITO, M. E. B.; ELIAS, Denise. **Cidades medias brasileiras: agentes econômicos, reestruturação urbana e regional**. Projeto de pesquisa. Edital MCT/CNPq 07/2006, jun. 2006.

STEINBERGER, Marília e BRUNA, Gilda C. **Cidades Médias: elos do urbano-regional e do público-privado**. In: ANDRADE, Thompson Almeida e SERRA, Rodrigo Valente. Cidades Médias Brasileiras. Brasília: Ipea, 2001

STEINBERGER, Marilia. **As Políticas Públicas Espaciais e o Par Urbano-Cidade**. Anais do XI SIMPURB, 2009.

STEINBERGER, Marilia. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. In.: STEINBERGER, Marilia (org). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

TEODÓZIO, Delcimar Marques. **Do sertão à cidade. Planejamento urbano em São José do Rio Preto: dos anos 50 aos 2000. 2008.** 306 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Escola de Engenharia de São Carlos-Universidade de São Paulo, São Carlos.

VIEIRA, Alexandre Bergamin. **Mapeamento da exclusão social em cidades médias: interfaces da Geografia Econômica com a Geografia Política.** 2009. 207f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** Rio de Janeiro: Studio Nobel; c1998. FAPESP, 373p.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil** In: DEAK, Ksaba; SCHIFFER, Sueli R. (orgs) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.

WHITACKER, Arthur Magon. **Reestruturação urbana e centralidade em São José do Rio Preto -SP.** 2003. 238 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 2003.

WHITACKER, Arthur Magon ; MIYAZAKI, Vitor K; e SILVA, Henrique. **São José do Rio Preto.** In.: SPOSITO, M. E. B.; ELIAS, Denise e RIBEIRO, Beatriz Soares. Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2013. No prelo.