

DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA SOB O ESTATUTO DA CIDADE: Uma análise comparada de Piracicaba, Bauru e Rio Claro

Jefferson O. Goulart

Doutor em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista. (FAAC. UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Brasil.
Mail: jgoulart@faac.unesp.br

Eliana T. Terzi

Doutora em História Social. Universidade de São Paulo (USP), economista e professora da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP) e do Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ. USP).
Mail: etterzi@unimep.br

Estevam V. Otero:

Mestre a doutorando em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo (FAU/USP), arquiteto e urbanista, professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Escola Superior de Tecnologia e Educação de Rio Claro (ASSER) e da Faculdade de Engenharia e Arquitetura do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio/Salto (FEA. CEUNSP).
Mail: estevamotero@yahoo.com

RESUMO

O artigo traça um quadro do desenvolvimento urbano contemporâneo em cidades médias do interior do estado de São Paulo (Brasil), sob três dimensões complementares: econômica, urbanística e político-institucional. Para tanto, indica os processos interdependentes que estruturam o desenvolvimento urbano com base na análise comparativa desses municípios (Piracicaba, Bauru e Rio Claro). Nesses termos, identifica como essas cidades se inseriram nos processos de transformação da economia nacional nas décadas de 1970-90, e como essa trajetória impactou suas dinâmicas urbano-regionais. Observa-se de que maneira as determinantes econômicas – tanto as vinculadas às mudanças no padrão locacional das indústrias quanto outras associadas à dinâmica imobiliária – impactaram o ordenamento urbanístico e como ocorreram tais processos decisórios. A análise se faz no contexto institucional da promulgação e vigência do Estatuto da Cidade, no qual os municípios refizeram seus Planos Diretores e passaram a contar com novos meios de regular a produção do espaço urbano.

Palavras chave: Estatuto da Cidade; cidades médias; desenvolvimento urbano.

ABSTRACT

The article focuses on contemporary urban development in medium-sized cities in the state of São Paulo (Brazil), under three complementary dimensions: economic, urban and political-institutional. Thus, it indicates the interdependent processes that shape urban development based on comparative analysis of these municipalities (Piracicaba, Bauru and Rio Claro). In these terms it identifies how these cities were inserted in the processes of transformation of the national economy in the decades of 1970-90, and how that path impacted their urban-regional dynamics. We observe how the economic determinants – changes in the industry standard locational and dynamic real estate – impacted the urban planning and decision-making processes. The analysis is done in the context of institutional effectiveness and promulgation enactment of the Statute of the City, when municipalities remade their Master Plans and have acquired new ways to regulate the production of urban space.

Keywords: Statute of the City; medium cities; urban development.

1 PRÓLOGO

Esta investigação traça um quadro geral do desenvolvimento urbano contemporâneo em cidades médias do interior da mais dinâmica unidade federativa do Brasil, o estado de São Paulo, na perspectiva de compreender esse fenômeno em suas múltiplas dimensões: econômica, urbanística e político-institucional.¹ Embora a literatura adote outras variáveis para caracterizar as cidades médias (geográficas, econômicas, políticas, logísticas etc.), os municípios selecionados – Piracicaba, Bauru e Rio Claro – se inscrevem na definição abrangente adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o qual o critério demográfico basta para caracterizá-los como aqueles com população entre 100-500 mil habitantes.

Assumidamente interdisciplinar, a pesquisa adotou três abordagens complementares: 1) análise dos impactos das determinações econômicas sobre o desenvolvimento regional e urbano, resultantes da reestruturação produtiva e da mudança nos padrões locais da indústria no período recente; 2) exame dos padrões e tendências da dinâmica fundiária e de expansão imobiliária, cujo aquecimento é notável desde fins dos anos 2000; e 3) estudo dos correspondentes processos decisórios em âmbito municipal e se estes incorporam formatos participativos na elaboração e gestão da política urbana.

Ainda no plano metodológico, preliminarmente é fundamental compreender os processos que estruturam o desenvolvimento urbano e regional de cidades, base a partir da qual identificamos como os municípios selecionados inseriram-se nos processos de transformação da economia nacional nas décadas de 1980-90. Também analisamos de que maneira as determinantes econômicas (tanto as vinculadas às mudanças no padrão locacional das indústrias quanto outras associadas à dinâmica imobiliária) impactaram o ordenamento urbanístico.

A referência institucional privilegiada para a análise empírica é o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e ratificou a obrigatoriedade de Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes. Tal mudança fez com que os municípios dispusessem normativamente de novos instrumentos para regular a produção do espaço urbano local. A pesquisa procura responder precisamente a essa questão, qual seja, o alcance regulatório do Estatuto da Cidade.

Dessa perspectiva, foram adotadas três hipóteses básicas: 1ª) as transformações na economia internacional (reestruturação produtiva e financeirização, principalmente) produziram impactos significativos no espaço urbano e regional e especificamente nas cidades médias do interior paulista; 2ª) apesar do avançado arcabouço legal dos novos Planos Diretores Participativos, a regulamentação de diversos instrumentos pode produzir resultados adversos, quando não contraditórios, aos princípios democratizantes que nortearam seus processos de elaboração; 3ª) o comportamento político dos governos e sua orientação programática são determinantes nos resultados da política urbana.

2 CRISE DO MODELO DESENVOLVIMENTISTA E A DIMENSÃO URBANO-REGIONAL

Colapso preanunciado no final da década de 1970 pelas crises do petróleo e pela elevação dos juros internacionais, os anos 1980 caracterizam o esgotamento do ciclo desenvolvimentista que se firmou no Brasil desde a década de 1950, cujas características centrais foram o planejamento e a liderança do Estado na industrialização com a reversão dos problemas estruturais característicos da evolução socioeconômica das economias periféricas.

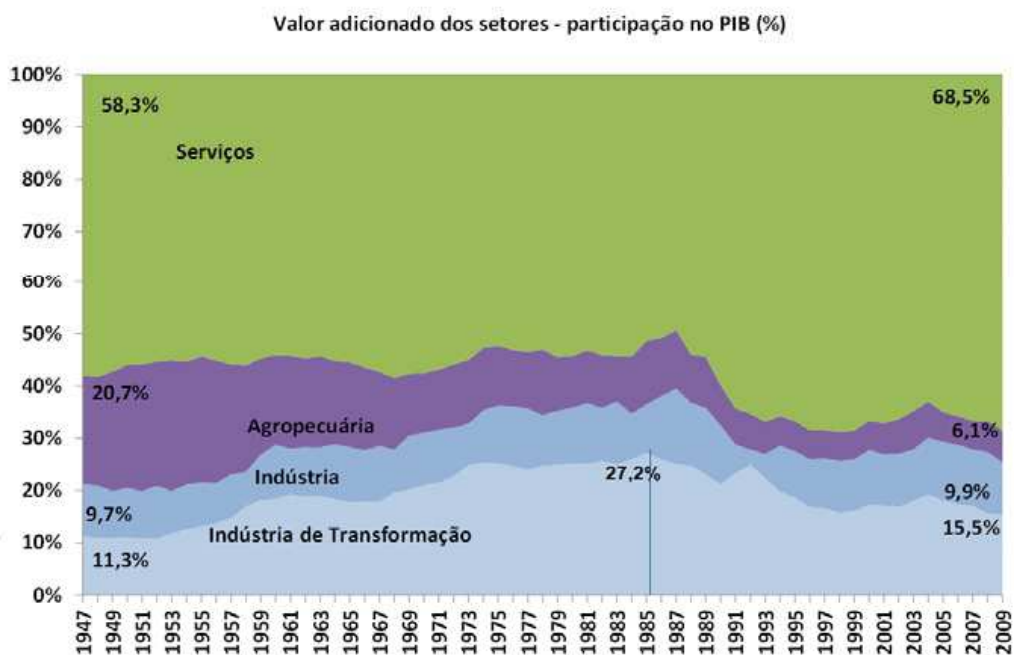
Não por acaso, tal padrão coincide com a recessão mundial que marca o período. A conjunção da reversão cíclica, crise fiscal, endividamento externo e inflação paralisaram o Estado, que restringiu a política macroeconômica a uma sequência de planos fracassados de combate à inflação. Ainda que o Plano Real (1994) tenha sido exceção, seu êxito foi alcançado com grande sacrifício para o crescimento da economia e do emprego em virtude dos juros elevados, do câmbio sobrevalorizado e da fragilização da economia nacional.

A despeito de a mudança na política cambial a partir de 1999 ter revertido a situação externa, a adoção do regime de metas inflacionárias manteve a política macroeconômica presa às decisões do Banco Central, que seguiu sustentando juros elevados. Esse movimento foi extremamente penoso para a indústria: a

¹ Este texto é resultado parcial da pesquisa em andamento "Processos contemporâneos de desenvolvimento urbano em cidades médias: Estatuto da Cidade, expansão imobiliária, engrenagem econômica e dinâmica decisória político-institucional [2001-2011]", financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, Processo 2011/14082-3).

sensível perda de participação da Indústria de Transformação no Produto Interno Bruto (PIB) indica preocupante processo de desindustrialização do país desde 1985. Conforme se pode observar no quadro abaixo, o estudo realizado pelo DIEESE (2011) demonstra que, desde aquela data, ano em que a Indústria de Transformação atingiu o seu ponto mais elevado em termos da participação do Valor Adicionado do setor no PIB, a tendência tem sido de perda relativa para o setor de serviços.

Enquanto o setor de serviços expandiu fortemente sua participação no PIB



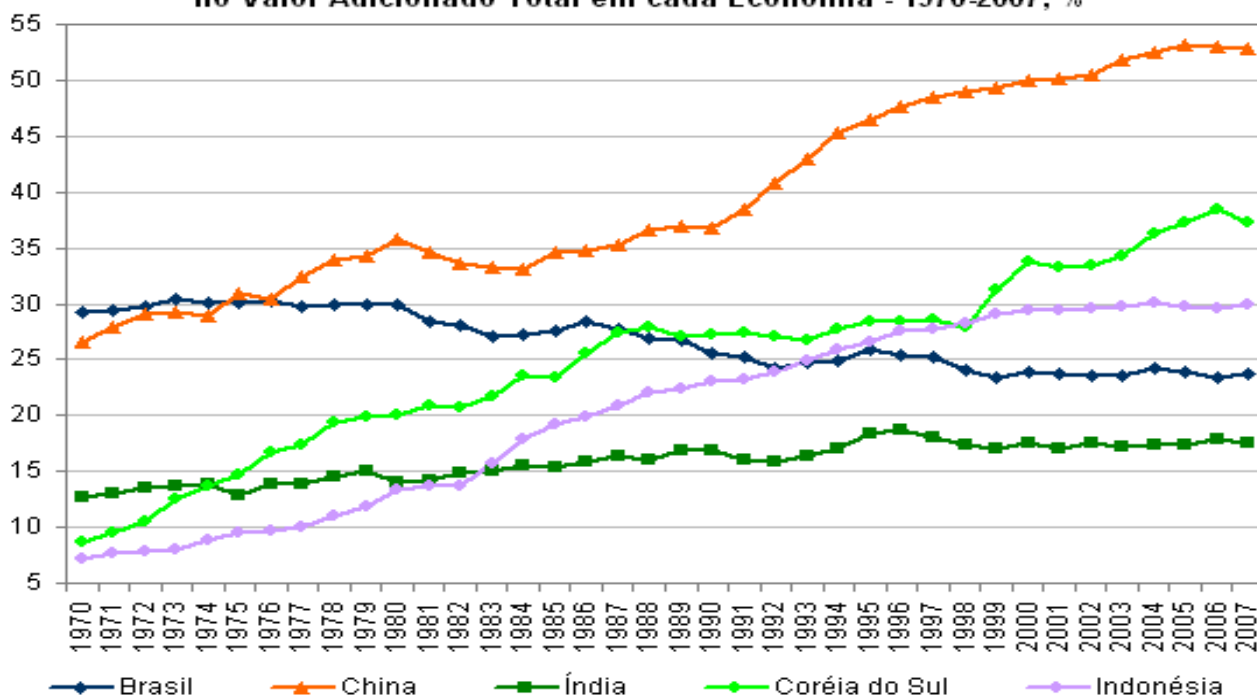
Quadro 1 – Evolução do Valor Adicionado dos Setores, participação no PIB (%)
(IBGE In: DIEESE, 2011:11)

O quadro se revela preocupante quando se compara a situação brasileira aos demais “países emergentes”, pois a tendência tem sentido inverso ao do Brasil, com a Indústria de Transformação apresentando curva ascendente de participação setorial no Valor Adicionado Total da Economia.

Vale ressaltar, entretanto, que na avaliação dos responsáveis pelo estudo promovido pelo IEDI, a indústria brasileira ainda conserva certa expressão internacional: mesmo que tenha se fragilizado e perdido oportunidades, preserva uma estrutura relativamente forte, diversificada e marca presença no cenário mundial, “preservando condições de retomar uma condição de liderança do crescimento e da transformação característicos de um desenvolvimento econômico que se espera para o Brasil”, sendo a retomada dos esforços de realização de política industrial desde 2003 um forte indicativo neste sentido (IEDI, 2012).

O que ainda explica a relativa competitividade da indústria brasileira foi o processo de reestruturação produtiva que enfrentou a partir da abertura econômica dos anos 1990. Castro (2001) esquematiza os principais traços desse processo a partir da estabilização monetária: 1) adoção de métodos modernos de gestão para atender padrões internacionais de eficiência; 2) modernização/diversificação da linha de produtos ajustando a oferta às novas exigências do mercado doméstico; e 3) deslocamento de fábricas para áreas e regiões com economias de aglomeração (infraestrutura, mão de obra e matérias primas baratas, e incentivos fiscais, etc.).

Brasil e Países Asiáticos Selecionados
Proporção do Valor Adicionado da Indústria de Transformação
no Valor Adicionado Total em cada Economia - 1970-2007, %



Fonte: Dados básicos da National Accounts Main Aggregates Database, da ONU, Divisão de Estatística das Nações Unidas, tabelas com dados em US\$ a preços constantes de 1990

Quadro 2 – Evolução do VAIT/VATE
 (IEDI, 2012: 5)

Globalização, abertura econômica e reestruturação produtiva formam o novo paradigma que molda a conjuntura internacional recente e passa a restringir a política econômica aos imperativos da austeridade fiscal e do Estado mínimo em lugar do desenvolvimentismo. A redução do Estado se impôs como condição para acesso aos novos fluxos de recursos e investimentos externos, de modo que a abertura e a reestruturação produtiva emergiram como imperativos para reverter às debilidades do parque industrial brasileiro frente à nova agenda da inovação tecnológica em curso desde os anos 1980.

A política urbano-regional não passou incólume a essas mudanças fecundas: ainda que o colapso do projeto desenvolvimentista implicasse o abandono das políticas de desconcentração do II PND, a “guerra fiscal” que se seguiu não implicou na reconcentração industrial, como se poderia supor. Ao contrário, a competição entre estados e municípios buscando atrair os escassos investimentos privados aprofundou a desconcentração dos negócios. Tal tendência se manteve na última década e se juntou ao arrefecimento da metropolização, principalmente em virtude da forma assumida pela reestruturação produtiva, que reverteu aquela tendência face às deseconomias de aglomeração acumuladas – tráfego lento, encarecimento dos serviços, problemas de segurança etc.

Esse fenômeno de escala universal impactou fortemente as cidades de porte médio, pois a meta de elevação da produtividade – através da redução de custos, busca por incentivos e subsídios fiscais, e conquista de externalidades positivas – alterou a geografia dos negócios no mundo todo (Lipietz, 1996).

O interior paulista foi fortemente afetado por esse processo em razão de sua histórica força econômica, potencializada a partir dos anos 1970 pela política de desconcentração industrial, particularmente: (i) políticas estaduais de descentralização, como a implantação de pujante infraestrutura rodoviária, (ii) políticas municipais de atração industrial, envolvendo a concessão de vultosos benefícios e incentivos fiscais, (iii) “esforço exportador” materializado nos incentivos federais e o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) e (iv) grandes investimentos federais em indústrias de base e centros de pesquisa (Cano, 2008).

Outro fenômeno decorrente foi a nova articulação entre os setores público e empresarial, conjugando desenvolvimento urbano, estratégias empresariais e parceiras público-privadas no sentido de constituir

sistemas locais de inovação consolidados na criação de *clusters* de empresas, parques tecnológicos, Arranjos Produtivos Locais e novos distritos industriais (Pires, 2006). Em perspectiva crítica (Harvey, 1996), esse movimento se traduziu no *empresariamento* da gestão urbana e no acirramento da competição interurbana. Vale registrar o caráter ambíguo dessa tendência: se por um lado é salutar na medida em que promove inovação e conquista de competitividade para a indústria brasileira, por outro não deixa dúvida sobre os impactos urbanos e sociais que pode causar.

Vejamos como tais efeitos se manifestam nas cidades. Piracicaba, Bauru e Rio Claro são cidades médias do interior paulista, fortemente afetadas pelo processo de interiorização do desenvolvimento em virtude de suas especificidades e particularidades históricas. A importância desses centros urbanos no conjunto da rede brasileira de cidades pode ser observada pela evolução na última década, período em que se acentuou o processo de realocização dos negócios. Tomando como referência a pesquisa realizada pelo IBGE para a elaboração das Regiões de Influência das Cidades de 2007, observa-se que Piracicaba, Bauru e Rio Claro mantiveram papel de destaque na rede urbana em virtude de sua atratividade em relação às cidades de seu entorno, confirmando seu desempenho anterior.

Piracicaba e Rio Claro fazem parte da mesma aglomeração urbana, sendo que Rio Claro está subordinada à rede de influência de Piracicaba, que ainda estão subordinadas a Campinas, esta considerada Capital Regional e que se interpõe entre aquelas cidades. Bauru é classificada como Capital Regional em virtude de sua localização, e faz o elo direto com São Paulo, inexistindo outra cidade de maior importância entre a “cidade sem limites” e a capital. Isto faz dela um polo importante na rede, e ajuda a explicar o alto peso relativo do setor de serviços na composição do Valor Adicionado do município.

	Agropecuária				Indústria				Serviços			
	SP	Piracicaba	Rio Claro	Bauru	SP	Piracicaba	Rio Claro	Bauru	SP	Piracicaba	Rio Claro	Bauru
1970	4,90	9,01	6,91	4,65	37,58	47,15	34,02	23,39	57,52	43,84	59,08	71,96
1980	3,49	3,10	7,09	2,35	46,43	60,90	50,28	34,54	50,08	36,00	42,63	63,11
1996	3,86	1,56	3,12	0,62	38,70	44,42	50,31	23,73	57,44	54,02	46,58	75,64
2000	3,97	0,99	0,99	0,23	39,67	35,47	40,97	21,10	56,36	63,54	58,04	78,67
2009	1,62	0,94	0,76	0,30	29,04	42,35	46,40	19,97	69,34	56,71	52,84	79,73

Quadro 3 – Evolução do Valor Adicionado do Estado de São Paulo e das Economias Locais, participação por Setor (%)
(IPEADATA)

O Valor Adicionado setorial é indicativo importante da evolução da economia dessas cidades e ajuda a entender as tendências recentes: observa-se que, para Piracicaba e Rio Claro, o peso relativo da indústria é bem mais expressivo, porém, enquanto Rio Claro chega em 2009 com uma participação da indústria superior ao patamar da década de 1970, em Piracicaba o setor industrial, que atingiu 60% ao final do ciclo de substituição de importações, tem participação reduzida, não tendo conseguido recuperar o peso relativo dos anos 1970; diversamente, o setor serviços ocupou o espaço deixado pela indústria.

Destaque-se o ponto de inflexão dessa tendência em 2000 e a ligeira reversão do fenômeno da desindustrialização desses municípios, contrariando o comportamento estadual: Piracicaba e Rio Claro reverteram a tendência de queda do peso relativo da indústria no Valor Adicionado Total, enquanto o desempenho do estado de São Paulo segue em declínio. A exceção cabe a Bauru, que mantém o peso do setor serviços no Valor Adicionado, ainda que em 1980 a indústria tenha inflexionado sua curva de participação; posteriormente, contudo, esse setor se recupera e confirma nos períodos seguintes a histórica vocação terciária do município.

3 O NOVO CONTEXTO URBANÍSTICO E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA: ENTRE OS ENUNCIADOS E A EFETIVIDADE

O processo de desconcentração econômica, urbana e demográfica iniciado na década de 1970 teve alcance relativamente restrito. Diniz (1993:36-7) constatou que a desconcentração econômica restringiu-se à área delimitada por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-Florianópolis-São José dos Campos-Belo Horizonte, denominado “novo polígono de aglomeração industrial”. Este abarcava

praticamente todo o interior paulista, e dentro desse polígono suas principais beneficiárias foram as cidades médias (Diniz & Crocco, 1996:85), as quais vêm sendo, desde a década de 1970, o palco do “espraiamento espacial da riqueza nacional” (Amorim F^o & Serra, 2001:27).

Além do peso econômico, as cidades médias do interior paulista tiveram ampliado seu peso demográfico. Entre 1970 e 2000 o maior incremento populacional se deu em cidades na faixa entre 100 mil e 500 mil habitantes. Nesse período, o conjunto de municípios desse intervalo viu sua participação na população estadual saltar de 22% para 29,7% (Brandão & Macedo, 2007:25).

Nos anos 2000 o Ministério da Integração Nacional empreendeu um amplo estudo para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O esboço é importante pelo diagnóstico elaborado em nível microrregional, possibilitando observar e avaliar os resultados das transformações socioeconômicas registradas no último quarto do século XX. Tal diagnóstico elaborou um quadro da dinâmica regional brasileira, classificando-se as microrregiões em quatro grupos: 1) Alta Renda: alto rendimento domiciliar médio, independentemente do grau de dinamismo; 2) Dinâmicas: áreas de médio e baixo rendimento e alto crescimento do PIB; 3) Estagnadas: áreas de médio rendimento e taxas de crescimento do PIB médias e baixas; e 4) Baixa Renda: áreas com baixos rendimentos e médios e baixos crescimentos do PIB.

O estudo do PNDR revela semelhanças entre a área ocupada pelo grupo de microrregiões de Alta Renda e o “novo polígono de aglomeração industrial” definido por Diniz (1993). Nesse contexto de “Alta Renda” enquadra-se quase todo o interior paulista, principal espaço da desconcentração econômica dos últimos 40 anos que o converteu no mais importante conjunto industrial do país. As microrregiões assim caracterizadas concentrariam “meios suficientes para lidar com seus projetos de desenvolvimento, não sendo necessários aportes adicionais de recursos da União” (Araújo & Galvão, 2004:45).

Os três municípios aqui analisados constituem sedes de microrregiões, todos caracterizados como de “Alta Renda”. Tomando como referência o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes para o ano de 2010, segundo dados do Censo IBGE para os três municípios, constata-se o seguinte quadro: Bauru apresentava o rendimento *per capita* mais elevado, de R\$1.363,81, seguido de Piracicaba, com R\$1.338,01; a seguir vem Rio Claro com R\$1.217,76, o único a apresentar valor inferior à média estadual, de R\$1.259,96. Ainda assim, todos se encontram muito à frente da média brasileira para o ano de 2010, com rendimento nominal mensal médio *per capita* dos domicílios particulares permanentes de R\$949,99 (Censo 2010/IBGE).

Esses bons resultados decorrem do nível de desenvolvimento econômico dos municípios. O PIB *per capita* de Piracicaba e Rio Claro, com economia de perfil marcadamente industrial, correspondia, em 2010, a R\$30.009,44 e R\$26.886,19, respectivamente – índices relativamente próximos à média estadual para aquele ano (R\$ 30.264,06, em reais correntes). Já Bauru, cujo perfil econômico era multissetorial, apresentava um PIB de R\$ 21.599,80 *per capita*, patamar pouco inferior à média estadual, possivelmente devido ao grande peso do setor de serviços e de uma reduzida base industrial em sua economia.

3.1 Desenvolvimento econômico e emergência dos problemas urbanos

Os municípios de Piracicaba, Bauru e Rio Claro apresentam altas taxas de urbanização – 97,33%, 98,5% e 97,57%, respectivamente –, daí que seus problemas territoriais são eminentemente urbanos. Os expressivos crescimentos demográficos e econômicos das últimas quatro décadas se fizeram acompanhar de uma explosão dos problemas urbanos anteriormente encontrados apenas nos contextos metropolitanos. O acúmulo desses problemas e a necessidade de seu enfrentamento demandou a formulação de políticas urbanas municipais consubstanciadas em Planos Diretores.

Piracicaba contava, em 2010, com 364.504 habitantes (Censo 2010/IBGE). O crescimento de sua economia, baseado na expansão do segmento industrial, foi acompanhado de um intenso crescimento urbano correlato a um importante fluxo migratório. Desde a década de 1970, as elites políticas locais trataram do ordenamento territorial, demandando a elaboração de um primeiro Plano Diretor já em 1974, jamais aprovado, revisado e posto em execução em 1984. A despeito da existência de um arcabouço legal para ordenar a expansão da cidade, nesse período ocorre significativa expansão do perímetro urbano, com a instalação das populações de baixa renda nas distantes periferias norte e sudoeste. Aí vão ser encontradas “a pobreza, a precariedade habitacional e a presença de imóveis subnormais” (Pólis, 2003:31).

A falta de alternativa de moradia para vastos segmentos sociais leva à favelização: de 22 núcleos, onde residiam 10 mil pessoas em 1979, estas passam a 53 em 1992, abrigando 22 mil habitantes. A despeito das ações realizadas ao longo do período, com a urbanização de alguns assentamentos, o Plano Municipal de Habitação indicava, em 2010, a permanência de 42 núcleos de favelas, lar de 16.581 pessoas, além de expressiva irregularidade de loteamentos clandestinos, sobretudo na área rural do município.

Bauru, com população de 343.659 habitantes (Censo 2010/IBGE), diferentemente de Piracicaba, não é um caso de economia industrial do mesmo porte. Seu papel econômico vincula-se mais ao fato de constituir um polo regional de serviços do que na economia do setor secundário. Ainda assim, a desconcentração econômica baseada na indústria também teve impacto na produção do espaço urbano local.

O desejo das elites bauruenses a partir das décadas de 1950 e 60 em converter o município numa “cidade industrial” traduziu-se em ações para atrair esse setor econômico no bojo das políticas de incentivo à desconcentração industrial. O primeiro PD da cidade (de 1967) teve como slogan “Industrialização é a meta principal”: desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa de Estudos Urbanísticos da FAU/USP, propunha a criação de Distrito Industrial, além de outros incentivos. O governo do prefeito Avallone Jr. (também loteador!) nos anos 1950-60 chegou a promover a expansão periférica da cidade com a criação de bairros operários, partindo do pressuposto de que “vender lotes seria oferecer infraestrutura para uma virtual cidade industrial e operária” (Losnak, 2004:135).

Bauru jamais atingiu a almejada condição de polo industrial, mas a especulação do processo de produção de loteamentos periféricos prosseguiu com “certa simbiose e promiscuidade entre público e privado”. O resultado dessa combinação se traduziu na realização de “parcelamentos sobre parte ou total de antigas áreas rurais contíguas ou não à cidade já implantada, produzindo grandes vazios urbanos cuja valorização fundiária gerou vantagens privadas mediante suporte público de infraestrutura” (Goulart, 2008b:28-9).

Rio Claro, com população de 186.081 habitantes (Censo 2010/IBGE), apresenta um perfil econômico e uma trajetória de desenvolvimento urbano vinculados à indústria. Após um longo período de estagnação econômica e demográfica, graças às políticas nacionais e estaduais voltadas à desconcentração econômica a cidade toma impulso com o desenvolvimento de seu parque fabril. A partir dos anos de 1970, a expansão industrial induz ao desenvolvimento urbano e ao crescimento demográfico.

Como no caso de Piracicaba, isso ocorre em larga medida com a incorporação de mão-de-obra migrante. A cidade passa a se expandir, ultrapassando barreiras que historicamente condicionavam seu crescimento, como a Rodovia Washington Luís, que corta a cidade de Sul a Oeste (Carmo, 2006:36). Nesse momento vai se formar uma vasta periferia, ocupada por população operária, especialmente nas franjas norte e oeste, justamente nas imediações do Distrito Industrial (Costa *apud* Fileni, 2004:116).

O modo preponderante dessa expansão se deu com a abertura de novos loteamentos, muitos sem infraestrutura (Fileni, 2004), verificando-se que “a expansão da malha urbana ocorreu desorganizadamente, sem critérios e planejamento crítico que orientasse essa expansão com vistas a minimizar os problemas (...) oriundos do crescimento acelerado” (Silva, 1994:81). Os problemas urbanos verificados não deram origem à formulação de uma política urbana coordenada e consistente para enfrentá-los. O primeiro PD de Rio Claro foi aprovado apenas em 1992, vigorando até 2007.

3.2 As ZEIS nos novos Planos Diretores

A aprovação da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) ampliou as perspectivas de enfrentamento dos problemas urbanos nos municípios ao fortalecer a capacidade de ordenar seus territórios, oferecendo uma série de instrumentos para o controle e incentivo da produção do espaço urbano, atendidos os princípios da função social da cidade e da propriedade. Articulado à política habitacional, um dos instrumentos mais incorporados aos novos Planos Diretores (PDs) é o das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Cardoso & Silveira, 2011:115).

Originário de meados da década de 1980, cuja aplicação pioneira foi em Recife, o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social foi incorporado ao Estatuto da Cidade visando “à produção e manutenção de habitação de interesse social” (Artigo 4º, inciso V, alínea “f”).

A absorção desse instrumento será analisada especificamente em cada um dos PDs dos municípios estudados. Piracicaba iniciou o processo de revisão de seu PD em 2002, constatando-se que seu

desenvolvimento urbano havia produzido uma cidade fragmentada e segregada, cujos vazios urbanos representavam quase 50% da área urbana e atendiam aos interesses da especulação imobiliária.

A diretriz de manutenção dos limites do perímetro urbano até que os vazios fossem urbanizados, um dos Eixos Estruturadores da etapa propositiva do PD, não foi efetivada. Entre a aprovação do PD pela Câmara de Vereadores em 2006 (LC 186/06) e o ano de 2010, o perímetro foi ampliado em sete oportunidades, acrescentando pouco mais de 50 km² à área urbana – ampliação de mais de 30% no perímetro. Ao longo da década de 2000 a produção de novos loteamentos urbanos – tanto para lotes populares quanto “condomínios” fechados – apresentou uma grande aceleração. Foram urbanizados novos 900 hectares, o triplo da década anterior, a despeito da redução de seu ritmo de crescimento demográfico (Otero, 2011).

As ZEIS foram incorporado em duas modalidades (ZEIS 1: ocupações a serem regularizadas; ZEIS 2: áreas vazias), demandando regulamentação posterior. A despeito do número expressivo de favelas, as ZEIS 2 foram regulamentadas antes, por meio da LC 246/2009. Atualmente existem 21 ZEIS 2 demarcadas, especialmente nas periferias Norte e Oeste da cidade. As ZEIS 1 foram regulamentadas um ano depois (LC 264/2010), representando 5 perímetros voltados à regularização de loteamentos clandestinos urbanos.

O processo de revisão do PD de Bauru teve início em 2005, o mais significativo processo participativo dentre os planos aqui estudados. Apesar disso, aguardou 23 meses desde sua ratificação no Congresso da Cidade até sua aprovação pela Câmara de Vereadores (LC 5.631/2008), e o prefeito vetou artigos que impunham limites às construções, à verticalização e à expansão do perímetro urbano.

Tal como em Piracicaba, o PD de Bauru também previa o congelamento do perímetro urbano, apesar de criar a figura da “Zona Periurbana”, inserida na Macrozona Rural. A diretriz de não ampliar o perímetro foi respeitada, fato ainda mais relevante em razão de os vazios urbanos serem bastante inferiores aos de Piracicaba. A atividade imobiliária registrada no período posterior à formulação do PD (2006), aquecida sobremaneira pela produção financiada dentro do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), levou à ocupação de inúmeros vazios disponíveis à urbanização. Com isso, o debate sobre a necessidade de ampliação do perímetro entrou na pauta da política urbana municipal.

O instrumento das ZEIS foi regulamentado em 2009, por meio da Lei 5.766, sob três modalidades (ZEIS 1: áreas particulares ocupadas por favelas a serem regularizadas; ZEIS 2: áreas vazias; ZEIS 3: áreas públicas ocupadas por favelas a serem regularizadas). Atualmente encontram-se demarcadas nove ZEIS 1, dezessete ZEIS 2 e doze ZEIS 3.

Em Rio Claro, em 2007 o PD vigente desde 1992 foi revisado e aprovado (Lei 3.806/2007). Pouca abertura à participação popular, ausência de inúmeros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, assim como o fato do PD não se fazer acompanhar de uma nova lei de zoneamento comprometeram sua implantação e gestão. Em função disso, sua revisão foi proposta pelos participantes da 3ª Conferência da Cidade de Rio Claro, em janeiro de 2010, tendo sido apresentada e debatida publicamente uma minuta do novo PD ao longo do segundo semestre de 2012.

O PD de 2007 definia que novos parcelamentos do solo só poderiam ser realizados dentro do perímetro urbano, nunca a mais de 500 metros de distância da mancha urbana consolidada, sendo ainda dotados de uma série de infraestruturas (Art. 31). Entretanto, o artigo 5º remetia a definição sobre o perímetro urbano à lei específica, nunca regulamentada, o que levou à interpretação de um perímetro elástico, sem limitações práticas à expansão horizontal da cidade. Diagnósticos elaborados pela equipe da Prefeitura durante a elaboração da nova minuta constataram a presença de grande quantidade de lotes urbanizados vazios, em loteamentos consolidados e dotados da mais completa infraestrutura, apontando, ainda, um relativo equacionamento da demanda habitacional no município. Apesar disso a produção imobiliária voltada ao mercado popular encontrava-se aquecida, com a construção de 4.000 unidades habitacionais financiadas através do PMCMV.

Se o PD de 2007 previa o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEI) apenas para regularização fundiária, no novo PD em discussão o instrumento aparece sob três modalidades: ZEIS 1: áreas vazias; ZEIS 2: favelas a serem regularizadas; e ZEIS 3: loteamentos clandestinos a serem regularizados. O instrumento também demandará regulamentação posterior. O novo projeto ainda não foi aprovado pelo Legislativo municipal.

Os casos analisados sucintamente levantam algumas suposições de investigação para a sequência da pesquisa. Uma das hipóteses é que o contexto socioeconômico das cidades com essas características é distinto daquele dos anos 1970, em que seu desenvolvimento econômico baseado na industrialização veio acompanhado de intensa precariedade urbanística. Os dados preliminares vêm apontando para um equilíbrio maior entre as demandas por moradia e a oferta, que passou por considerável aquecimento na última década.

Outra conjectura correlata diz respeito ao próprio papel que o PMCMV vem desempenhando no aquecimento da atividade imobiliária, impactando significativamente o parque imobiliário nessas cidades. Esse fenômeno parece ocorrer, inclusive, com a incorporação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade (como as ZEIS) pelo mercado imobiliário capitalista na ampliação e fortalecimento de sua atuação.

4 ESTATUTO DA CIDADE, POLÍTICA URBANA E PARTICIPAÇÃO

Às mudanças econômicas, espaciais e urbanísticas vinculadas à crise do modelo desenvolvimentista se soma outra fonte propulsora de transformações cruciais na sociedade brasileira: a arena política e o processo de democratização do país. Tais modificações são complexas e se influenciam reciprocamente: de um lado, há o colapso do padrão de desenvolvimento alicerçado no Estado e, de outro, a substituição de um regime político autoritário por meio de uma lenta passagem à democracia, permeada pela própria democratização da sociedade.

Esse quadro político-institucional é marcado decisivamente pela Constituição de 1988. Primeiro, porque esta absorveu um inédito e massivo processo de participação societária. Segundo, porque foram consagrados dispositivos inovadores no plano dos direitos individuais e coletivos que contrastam fortemente com a tradição autoritária do país. Terceiro, porque prevaleceu uma agenda descentralizadora quanto aos recursos de poder.

Para os temas que nos interessam mais de perto – as prerrogativas dos municípios e as políticas de desenvolvimento urbano –, algumas alterações institucionais são emblemáticas.

A primeira dessas mudanças se situa no arranjo federativo. Não só municípios e estados foram bastante beneficiados por uma partilha tributária mais descentralizada que penalizou a União, como os municípios foram considerados constitucionalmente entes federados, vale dizer, esferas de governo dotadas de autonomia e soberania. A nova ordenação constitucional fortaleceu os governos locais, agora responsáveis pela gestão da política urbana.

A segunda inovação importante na Carta de 1988 foi a introdução de um inédito capítulo na Ordem Econômica e Financeira (Título VII) dedicado à Política Urbana (Capítulo II, artigos 182 e 183). Resultado de uma emenda de iniciativa popular patrocinada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (nº63) e apresentada formalmente pela Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil, a proposta angariou mais de 130 mil assinaturas.

As inovações normativas são paradigmáticas: subordina-se o direito de propriedade à sua função social; o município é reconhecido como a autoridade política pela execução da política urbana; impõe-se a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, os quais devem sintetizar as exigências sociais da propriedade urbana; são anunciados instrumentos regulatórios e punitivos contra o mau uso, a subutilização e a não utilização do solo urbano. Uma autêntica reviravolta comparativamente ao padrão predatório e excludente que predominou historicamente na construção do espaço urbano no país.

O marco institucional da política urbana foi completado com a regulamentação do capítulo constitucional através da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), sendo detalhados diversos instrumentos regulatórios de modo a habilitar os municípios a praticar a função social da cidade.² Mais ainda: também foram inscritas exigências participativas na elaboração e implantação de políticas urbanas. Consumou-se, assim, uma avançada aparelhagem institucional cuja implantação contrasta com obstáculos de toda ordem.

A *agenda setting* da participação é complexa porque consagra princípios democráticos que transcendem a autoridade política conquistada nas urnas e impõe um crescente processo de institucionalização da própria

² Alguns exemplos: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo, Direito de Preempção, Zonas Especiais de Interesse Social etc. Para uma apreciação da relação completa de instrumentos, ver a íntegra do Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> (Consulta: 04/01/2013).

participação por meio de instrumentos diversos de democracia representativa: além de eleições rotineiras, formação de conselhos, realização de consultas públicas como assembleias, audiências, reuniões etc.

A participação é absorvida pelo Estado, embora seus formatos e efetividade sejam bastante variados. A obrigatoriedade de processos participativos nos Planos Diretores é um exemplo sintético do novo ambiente institucional. O Estatuto da Cidade menciona genericamente a necessidade de consultas à população e democratização de processos decisórios, requisito que, embora estimule experiências efetivamente mais democratizantes, depende decisivamente da forma como são implantados.

A ambiguidade entre exigência participativa e efetividade participativa conduz à percepção de que os Planos Diretores são inovações democráticas mais frágeis comparativamente ao Orçamento Participativo e aos conselhos gestores de políticas públicas (Avritzer, 2008). As diferenças entre essas modalidades participativas não residem na origem da demanda participativa – pois todas remontam à sociedade civil –, mas ao formato institucional e ao estilo político como são conduzidas. Desenhos institucionais não servem como referência absoluta para aferir diferentes graus de participação societária, tratando-se de comparar esta variável à capacidade organizativa dos múltiplos atores societários e à ação dos atores institucionais.

Em um ambiente em que a participação se institucionalizou (Lavallo, 2011) e que a energia societária, no mínimo, já não é a mesma dos tempos das grandes mobilizações que marcaram o período da transição para a democracia, contemporaneamente as variações de resultados em termos de efetividade participativa dependem, sobretudo, da conduta do governo de turno. Claro que a forma como disposta a engenharia institucional e a capacidade de organização civil contam, mas a variável decisiva deve ser identificada na ação dos governos municipais. Em suma, o papel do Estado continua preponderante.

É preciso relativizar algumas das expectativas depositadas no Estatuto da Cidade e na nova safra de Planos Diretores pelo pouco tempo de maturação e implantação, uma vez que se trata de legislação com pouco mais de 10 anos de vigência e de Planos com metade desse tempo. Não obstante, estudos recentes revelam que, de maneira geral, há expressiva absorção formal dos instrumentos do Estatuto da Cidade aos novos Planos Diretores em todo o país (Santos Jr. & Montandon, 2011), mas permanecem problemas fecundos como a falta de regulamentação de instrumentos urbanísticos, o caráter não autoaplicável de muitas dessas ferramentas, resistência política e cultural de vários atores e assim por diante.

A questão de fundo é o alcance dos processos decisórios nas políticas urbanas, ou seja, a análise sobre a pertinência e a validade de se ressignificar a democracia em perspectiva crítica da matriz schumpeteriana que a reduz a método de tomada de decisões restrito às elites governantes (Miguel, 2005). A crítica aos limites da tradição liberal-pluralista, contudo, não implica confundir “processos participativos” com “democracia direta”. Esta, para existir, prescinde de quaisquer intermediários e intermediações. No caso, temos experiências efetivamente inovadoras, contudo, caracterizadas por diversas mediações (regras e normas legais, número limitado de tomadores de decisões, interação conflitiva entre atores estatais e societários, restrições jurídicas, etc.) suficientes para caracterizá-las como mecanismos típicos de representação.

4.1 Processos participativos em perspectiva comparada

O escopo analítico adotado se restringe aos processos participativos em Piracicaba, Bauru e Rio Claro, tomando-se como referência abrangente a vigência do Estatuto da Cidade (Santos Jr. & Montandon, 2011).

Em Piracicaba, a elaboração do Plano Diretor Participativo teve início em 2002, na gestão do prefeito José Machado (PT), sendo concluído com o II Congresso da Cidade, em 2004. Em dezembro do mesmo ano, foi encaminhado o respectivo projeto de lei ao Legislativo municipal. Face à mudança de governo, a nova gestão liderada pelo prefeito Barjas Negri (PSDB) retirou o projeto da Câmara para refazer estudos e adequá-lo politicamente ao seu perfil programático. A nova proposta só foi aprovada quase dois anos depois (Lei Complementar nº 186/2006) e é basicamente inspirada pelo Estatuto da Cidade, mediante absorção dos princípios da função social da propriedade e da gestão participativa.

Na primeira fase, da gestão petista, o governo contratou os serviços do Instituto Pólis e adotou uma metodologia participativa que incluiu levantamento técnico da realidade urbanística local e suas tendências, além de um “diagnóstico participativo” com oficinas de capacitação para lideranças comunitárias (operacionalizado através das redes preexistentes do Orçamento Participativo), seminários e entrevistas com representantes de entidades da sociedade civil (universidades, órgãos técnicos de engenheiros e

arquitetos). No computo final, foram realizadas dez audiências públicas, duas Conferências e dois Congressos da Cidade.

Na segunda etapa, já sob a condução peessedebista, foram feitas consultas tópicas a poucos segmentos sociais, abandonadas orientações mais restritivas de desenvolvimento urbano (como o congelamento do perímetro urbano) e adotadas medidas complementares abertamente contrárias aos princípios do PD, tais como a mudança na legislação urbanística (Lei Complementar nº 175, de 2/8/2005) que induz adensamento de área que colide com o macrozoneamento original (espaço de restrição por limitações de infraestrutura e comprometimento ambiental).

Ademais, o Executivo aprovou sua proposta com facilidade no Legislativo. O mais importante dispositivo de representação societária na gestão urbana, o Conselho da Cidade, tem sua composição controlada pelo governo, de modo que sua atuação se tornou meramente ritualística.

Já em Bauru o processo transcorreu de 2005 a 2008, na gestão do prefeito Tuga Angerami, eleito pelo PDT, partido do qual se desligou antes de completar metade de seu mandato. Os trabalhos se iniciaram com a montagem de duas equipes: o Grupo de Trabalho (composição mista entre representantes técnicos e políticos do governo e da sociedade civil) e depois o Grupo de Apoio (equipe de suporte administrativo). O Núcleo Gestor, composto por dirigentes políticos e técnicos da Prefeitura, assumiu a efetiva condução do processo.

Preliminarmente, procurou-se conhecer os parâmetros institucionais (Estatuto da Cidade e a legislação urbanística vigente) e em seguida foram realizados encontros de “sensibilização” com líderes comunitários para concluir a etapa do diagnóstico e da “leitura técnica e participativa”. No momento seguinte, o governo promoveu reuniões públicas em bairros, momento em que foram escolhidos representantes populares para participar do congresso que aprovou os termos do projeto de PD. Depois de tramitar quase dois anos, a proposta foi finalmente aprovada pela Câmara de Vereadores (Lei nº 5.631/2008). Sinteticamente, “apesar do grande número de emendas propostas pelo Legislativo, a efetiva participação popular em todo o processo garantiu o respeito ao trabalho elaborado pela comunidade” (Rigitano, 2008:238).

O processo participativo teve mais de uma centena de reuniões e um público total que quase chegou à marca de 5000 pessoas, e não deixa de ser sintomático que a lei valorize “instrumentos de democratização da gestão”, tendo sido aprovadas várias ferramentas do gênero como conferências, assembleias, audiências públicas, plenárias e a iniciativa popular legislativa de projetos, planos e programas (Artigos nº 280, nº 281, nº 282, nº 283).

Finalmente, em Rio Claro o processo foi bem menos participativo que os anteriores. Em sua primeira versão, o novo Plano Diretor transcorreu de 2005 a 2007, na gestão do prefeito Dermeval Nevoeiro (DEM), chegando à fase conclusiva com a aprovação da respectiva legislação: Lei nº 3.806/2007.

A rigor, foram realizadas algumas poucas reuniões públicas com membros de Conselhos municipais de políticas públicas e representantes de entidades técnicas. Genericamente, se prevê a “participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos e projetos que lhes sejam concernentes” (Art. 3º), além do Sistema de Planejamento e Gestão com funcionamento de “Conselhos Municipais criados em lei” (Conselhos Municipais de Defesa do Patrimônio Histórico, de Cultura, de Segurança e Defesa Social – todos previstos no Art. 203). Merece registro, contudo, a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), integrado por representantes de entidades civis.

Como esse processo foi reconhecidamente pouco representativo e não absorveu muitos instrumentos do Estatuto da Cidade – além da mudança governamental a partir das eleições de 2008, quando foi eleito um novo prefeito, Du Altinari (PMDB) –, o Plano Diretor de 2007 foi objeto de questionamentos que culminaram com sua revisão, aprovada pela 3ª Conferência da Cidade em janeiro de 2010. Desde então, foi aberto novo processo revisional conduzido pela Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEPLADEMA).

CDU (conselho integrado também por representantes da sociedade civil) e SEPLADEMA iniciaram nova revisão, processo que culminou com a apresentação de nova versão do PD em meados de 2012, contabilizando três audiências públicas e reuniões com conselhos municipais e em bairros. Simultaneamente, a legislação que trata do parcelamento do solo e do zoneamento urbano também passou

por revisão, cujas alterações representam potencialmente avanços no arcabouço legal do município. Contudo, o processo não foi concluído à medida que o novo projeto de lei não foi aprovado no Legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sequência da pesquisa sugere a retomada de uma questão ainda em aberto sobre a dinâmica econômica: até que ponto a agenda da inovação, a reestruturação industrial e a realocação da atividade econômica e, conseqüentemente, as formas de gestão materializadas nos novos arranjos institucionais impactam a ocupação do território e atropelam os instrumentos de planejamento urbano. É sabido que a ampliação ou abertura de novas empresas tem efeito multiplicador sobre as demandas urbanas, tanto em virtude dos impactos diretos dos investimentos promovidos, quanto pela força de atração de atividades assessoriais ou ainda pela oferta de infraestrutura, o que estimula novos fluxos migratórios.

Nesse sentido, é importante aprofundar a investigação sobre a evolução econômica dessas cidades buscando verificar sua posição no processo de realocação da indústria e de demais atividades econômicas, as ações público-privadas para atender os novos imperativos de gestão dos negócios, de logística e de infraestrutura, para então avaliar os impactos urbanos decorrentes.

Quanto às dinâmicas urbanas contemporâneas, embora não tenhamos dados suficientes para demonstrá-lo categoricamente, há fortes indícios de que está em curso uma expressiva ampliação do mercado imobiliário. Esse movimento – localizado na ponta do consumo e da produção – parece intensamente associado ao aquecimento da economia nacional da última década, traduzido em ofertas tanto para segmentos bem aquinhoados quanto em ações para populações carentes, caso do PMCMV. Tal inflexão implica mudanças em todos os espaços urbanos, não necessariamente no padrão segregador historicamente predominante.

Essa produção do espaço urbano nas cidades ocorre porque há mercado para consumi-la, seja o de altas e médias rendas, seja o de estratos populares, especialmente nesses municípios de “Alta Renda”. Estudo preliminar sobre a regulação urbana indica que tais mudanças têm passado ao largo das ações públicas, hipótese que, se confirmada, implicaria reconhecer a baixa incidência dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos Planos Diretores.

A conjectura suscita pelo menos duas questões, uma primeira de natureza urbanística, e outra estritamente política: 1ª) se o marco regulatório da política urbana está institucionalmente aparelhado para enfrentar esse novo cenário; 2ª) caso a resposta anterior seja positiva, quais razões levariam governantes/elites políticas a ignorar o problema.

Na dimensão decisória, observa-se que o peso da ação governamental foi determinante para os resultados produzidos. Em Piracicaba e em Rio Claro, essa variável é ainda mais visível em razão das mudanças governamentais. No primeiro caso, embora o PD seja efetivamente fiel aos enunciados do Estatuto da Cidade, as mudanças do novo governo subverteram seus princípios, privilegiando a expansão urbana sem o devido respeito à função social da cidade. Ademais, os dispositivos participativos se tornaram litúrgicos.

Em Rio Claro, a segunda revisão do PD iniciada em 2010 foi efetivamente mais permeável à participação, embora ainda limitada. Além disso, houve uma clara tentativa de aprimorar o marco legal. Tais mudanças parecem indissociáveis das diferentes condutas governamentais e de seus respectivos perfis ideológicos e programáticos.

No caso de Bauru, o empenho do governo foi essencial para promover a participação durante a elaboração do Plano Diretor Participativo, no entanto, esse suporte arrefeceu com a mudança governamental e a nova gestão não repetiu a mesma disposição. Tanto que vários instrumentos não foram regulamentados (Outorga Onerosa, IPTU progressivo etc.) e os mecanismos participativos se tornaram escassos e litúrgicos.

Em todos esses casos, observa-se que os governos desempenham um papel decisivo para aprofundar (ou não) o impacto e o alcance das ações participativas, ou seja, “a condução política é crucial na implantação de Planos Diretores Participativos” (Goulart, 2008a:118). Essa constatação relativiza bastante a expectativa de certa forma ingênua de que a repactuação das relações democráticas entre Estado e sociedade dependa primordialmente desta. Pelo contrário, o estudo empírico revela o oposto: também nas políticas urbanas os atores institucionais continuam tendo a primazia nas decisões públicas.

BIBLIOGRAFIA

- AMORIM F^o, O. & SERRA, R.V. (2001). *Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional*. Em ANDRADE, T.A. & SERRA, R.V. Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA.
- ARAÚJO, T.B. & GALVÃO, A.C. (2004). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma Proposta para Discussão*. Em LIMONAD, E.; HAESBAERT, R. & MOREIRA, R. (Orgs.). Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes. São Paulo: Max Limonad.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública (Campinas)*, 14-1. CESOP/UNICAMP.
- BRANDÃO, C.A. & MACEDO, F.C. (2007). *Demografia e Urbanização*. Em CANO, W.; BRANDÃO, C.A.; MACIEL, S.M & MACEDO, F.C. (Orgs.). Economia Paulista: Dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005. Campinas: Alínea.
- CANO, W. (2008). *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Ed. Unesp.
- CARDOSO, A.L. & SILVEIRA, M.C.B. (2011). *O Plano Diretor e a Política de Habitação*. Em SANTOS JR., O.A. & MONTANDON, D.T. Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.
- CARMO, J.A. (2006). *Dinâmicas Sócio-Espaciais na Cidade de Rio Claro (SP): as estratégias políticas, econômicas e sociais na produção do espaço*. Dissertação de Mestrado – PPGG/UNESP, Rio Claro.
- CASTRO, A. B. (2001). A reestruturação industrial brasileira no anos 90. Uma interpretação. *Revista de Economia Política*, 21, nº 3(83), julho-setembro.
- DINIZ, C.C. & CROCCO, M.A. (1996). Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Revista Nova Economia V.6 Nº1, julho de 1996*. Belo Horizonte: UFMG.
- DINIZ, C.C. (1993). Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia V.3 Nº1, setembro de 1993*. Belo Horizonte: UFMG.
- FILENI, R.F.C. (2004). *O Processo Migratório para o Interior Paulista: o caso de Rio Claro*. Dissertação de Mestrado – PPGG/UNESP, Rio Claro.
- GOULART, J.O. (2008a). Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença. *Cadernos IPPUR (Rio de Janeiro)*, ano XXII, nº1. IPPUR/UFRJ.
- _____ (2008b). *Descentralização de Políticas Públicas e Democratização de Processos Decisórios: Planejamento e Participação*. Relatório de Pesquisa Trienal – 2004/2007. Bauru: Universidade Estadual Paulista.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, no. 39, 48-64.
- LAVALLE, A.G. (2011). Após a Participação: nota introdutória. *Lua Nova (São Paulo)*, 84. CEDEC.
- LOSNAK, C.J. (2004). *Polifonia urbana: imagens e representações/Bauru – 1950/1980*. Bauru: Edusc.
- MIGUEL, L.F. (2005). Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, RJ*, v. 59.
- OTERO, E. V. (2011). Expansão Urbana no Município de Piracicaba entre 2000 e 2010: políticas públicas e atividade imobiliária. *Anais do XIV ENANPUR – Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR.
- PIRES, E.L.S. (2006). *Mutações Econômicas e Dinâmicas territoriais Locais: delineamento preliminar dos aspectos conceituais e morfológicos*. Em SPÓSITO, E.S., SPÓSITO, M.E.B. & SOBARZO, O. (Orgs.). Cidades médias: produção do espaço. São Paulo: Expressão Popular.
- PÓLIS (2003). *Relatório 1 – Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba*. Piracicaba: Pólís.
- RIGITANO, M.H.C. (2008). *Consulta à comunidade: princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do Município de Bauru – SP*. Dissertação (Mestrado) em Engenharia Urbana – Universidade Federal de São Carlos.

SANTOS JR., O.A & MONTANDON, D.T. (2011). *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.

SILVA, F.M.A. (1994). *A Expansão da Malha Urbana de Rio Claro: suas implicações histórico-geográficas (1835-1984)*. Trabalho de Graduação em Geografia – UNESP/Rio Claro.

Fontes eletrônicas

DIEESE (2011). Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil. Nota Técnica nº. 100, junho de 2011. Disponível em: <www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec100Desindustrializacao.pdf> (Consulta: 10/12/2012).

IEDI (2012). Carta IEDI n. 530 - Indústria, Desenvolvimento e Política Industrial. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_530.html> (Consulta: 13/10/2012).

LIPIETZ, A. (1996). Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano. *Séminaire International Políticas Públicas para o manejo do solo urbano*. Disponível em: <http://lipietz.net/IMG/article_PDF/article_368.pdf> (Consulta: 16/06/2011).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MI/SDR, s/d. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp#sumario>> (Consulta: 02/01/2013).