

# SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E POLÍTICA URBANA EM CIDADES MÉDIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO (2001-2011)

*Jefferson O. Goulart\**

*Eliana T. Terzi\*\**

*Estevam Vanale Otero\*\*\**

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal Brasileira de 1988, ampliando os poderes dos municípios para legislar sobre seus territórios ao disponibilizar novos instrumentos de regulação e ordenamento urbanístico. Piracicaba, Bauru e Rio Claro, cidades médias do interior do estado de São Paulo, passaram por processos de revisão de seus Planos Diretores na primeira década do século XXI que os adequaram às premissas do EC. A análise comparativa desses processos, de novas políticas urbanas e de implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) evidencia as limitações dos referidos planos, cujas diretrizes relativas aos interesses imobiliários e fundiários locais remetem a obstáculos no enfrentamento de seus passivos urbanísticos e ambientais, o que afeta, sobretudo, os segmentos mais pobres da população.

PALAVRAS-CHAVE: Dinâmica urbana. Zonas Especiais de Interesse Social. Estatuto da Cidade. Planos diretores.

O presente trabalho resulta de pesquisa desenvolvida com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), na qual se desenvolveu estudo comparativo das dinâmicas urbanas de três cidades médias do interior do estado de São Paulo, a saber: Piracicaba, Bauru e Rio Claro.<sup>1</sup>

O estudo enfoca o período de 2001 a 2011, cobrindo o intervalo correspondente aos primeiros dez anos de vigência do Estatuto da

Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), paradigma cuja originalidade implicou a ampliação de prerrogativas dos municípios, impôs a exigência de mecanismos participativos nas decisões públicas e subordinou, normativamente, a lógica urbana às funções sociais da cidade e da propriedade. Esse recorte cronológico é marcado ainda por um cenário macroeconômico pró-crescimento, que incidiu sobre os diferentes padrões de desenvolvimento urbano (Rolnik; Klink, 2011).

A investigação procura identificar os impactos decorrentes da implantação das premissas e instrumentos do Estatuto da Cidade no bojo dos processos de revisão dos Planos Diretores. Objetivamente, busca-se reconhecer as possibilidades e limites desses instrumentos em relação aos passivos socioespaciais acumulados em décadas. Para tanto, toma-se como referência a aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), voltado para a regularização de habitações subnormais e a promoção de moradias de interesse social, analisando-se sua efetivação e os padrões de localização no tecido urbano.

O artigo está estruturado em três seções

\* Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. Departamento de Ciências Humanas. Av. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, n. 14-01. Cep: 17033-360. Bauru – São Paulo – Brasil. [jgoulart@faac.unesp.br](mailto:jgoulart@faac.unesp.br)

\*\* Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/Universidade de São Paulo (ESALQ-USP). Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Av. Pádua Dias, 11. Cx. Postal 9. Cep: 13418-900. Piracicaba – São Paulo – Brasil. [etterci@gmail.com](mailto:etterci@gmail.com)

\*\*\* Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo. Rod. Luís Ometto (SP 306), Km 24. Cep: 13451-900. Santa Bárbara d'Oeste – São Paulo – Brasil. [estevamotero@yahoo.com](mailto:estevamotero@yahoo.com)

<sup>1</sup> A investigação analisou, em perspectiva comparada, os processos contemporâneos que estruturam o desenvolvimento urbano e regional em cidades médias do interior paulista sob três abordagens complementares: os impactos das determinações econômicas sobre o desenvolvimento regional e urbano; os padrões e tendências da dinâmica fundiária e de expansão imobiliária; a configuração política dos processos decisórios correspondentes em âmbito municipal e se eles incorporam formatos participativos. Os resultados aqui apresentados limitam-se à análise da segunda dimensão.

voltadas para a cobertura dos distintos aspectos envolvidos na compreensão da dinâmica de produção do espaço urbano nas três cidades. Na primeira seção, faz-se breve reconstituição do contexto histórico do processo de interiorização do desenvolvimento que, a partir dos anos 1970, impactou decisivamente o interior paulista nas dimensões regional e intraurbana e, em especial, as cidades médias. Na segunda parte, são analisadas as mais significativas transformações no quadro socioeconômico contemporâneo e seus impactos intraurbanos. Por fim, são examinadas as políticas urbanas consubstanciadas nos Planos Diretores dos três municípios, enfocando, especialmente, a incorporação dos instrumentos voltados para a promoção da habitação social.

## NOVOS CONTEXTOS SOCIOECONÔMICOS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO APÓS 1970

Os fenômenos da desconcentração produtiva e da interiorização do desenvolvimento da década de 1970 alteraram a geografia da indústria brasileira. Esse processo se deu, contudo, de forma bastante desigual. Diniz (1993, p. 85-86) indicou que o desenho geográfico industrial resultante restringiu-se ao “novo polígono de aglomeração industrial”, circunscrito ao perímetro descrito pelas cidades de Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina e Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos, Belo Horizonte. Segundo Cano (2008), esse movimento de desconcentração industrial apresentou dois sentidos: de São Paulo em direção às outras regiões do país, e da Grande São Paulo em direção ao interior paulista. O crescimento industrial do interior paulista seria resultante das condições produzidas pelo fortalecimento da estrutura urbana paulista, as quais teriam gerado uma “ubiquidade” das economias de urbanização, fato que teria convertido toda a região em um “campo aglomerativo”, com a oferta de economias externas à

produção combinadas ao poder de atração urbana das cidades aí localizadas (Azzoni, 1986, p. 80-81).

Esse processo de desconcentração produtiva “tenderia a reforçar a localização industrial na rede de cidades médias”, no interior do “polígono de aglomeração industrial” (Diniz; Crocco, 1996, p. 88). Muito em função disso, as cidades médias vêm sendo, desde a década de 1970, o palco do “espraiamento espacial da riqueza nacional” (Amorim; Serra, 2001, p. 27).

Esse processo de desconcentração ocorreu no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), política que se deu num contexto desenvolvimentista, caracterizado pelo planejamento e liderança do Estado no enfrentamento dos dilemas estruturais das economias do capitalismo periférico. A partir da crise externa que se abateu sobre a economia brasileira, a partir de fins dos anos 1970 e meados da década de 1980, esse modelo revelou suas fragilidades, deixando um vácuo em termos de política regional. A crise fiscal e o endividamento externo fragilizaram o Estado, levaram ao desmonte das estratégias voltadas para o desenvolvimento e a desconcentração industrial.

O debate foi retomado, de maneira incipiente e sob uma nova roupagem, a partir dos anos 1990, com a abertura econômica e a reestruturação produtiva. Alterou-se a relação entre Estado e empresariado, o que resultou em articulações em torno de projetos público-privados, combinando desenvolvimento urbano e estratégia empresarial de utilização de recursos locais consolidados na criação de *clusters* de empresas, parques tecnológicos, Arranjos Produtivos Locais (APLs) e novos distritos industriais (Pires, 2006).

Tal movimento guarda semelhança com o *empreendedorismo* da gestão urbana, caracterizado pelo acirramento da competição interurbana que distinguiu os ajustes neoliberais de países centrais, particularmente Grã Bretanha e Estados Unidos (Harvey, 2005). Em função da crise fiscal e conseqüente descompromisso do Estado com o desenvolvimento e com a agenda do *welfare*, administrações locais passaram a

conceder incentivos e benefícios diversos para facilitar e atrair os investimentos privados.

A dinamização econômica e a geração de emprego e renda tornaram-se temas centrais para diversas administrações municipais, condicionando, quando não subvertendo, as políticas urbanas municipais, constrangimento ao qual se somou a ampliação do peso do segmento imobiliário na economia urbana.

### **Interiorização do desenvolvimento econômico e da precariedade urbana**

São Paulo é a unidade federativa mais dinâmica da economia do país, representando aproximadamente 1/3 do PIB brasileiro. O interior paulista concentrava, em 2011, 44% do PIB estadual, ou seja, 15% da riqueza nacional, além de reunir 44% do emprego do estado ou 13% do país. Diversos autores identificam uma correlação entre os processos de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento ao surgimento e acirramento dos problemas urbanos nas cidades do interior paulista. Negri (1996) aponta que, além das indústrias, também os problemas das metrópoles migraram para esses centros urbanos. Cano (2011) observa que “[...] todas as cidades de porte médio que receberam o impacto da industrialização [...]” passaram a apresentar problemas urbanos antes exclusivos da metrópole, ressaltando, porém, que estes mesmos problemas também poderiam ser encontrados nas cidades que, mesmo à margem do processo de desconcentração industrial, “[...] estão abarrotadas de pobres, vítimas não da exploração industrial, mas da exploração capitalista [...]” (Cano, 2011, p. 172).

Essa ressalva é fundamental em nossa análise, uma vez que a precariedade urbana, a segregação<sup>2</sup> e a marginalização so-

<sup>2</sup> Em ampla revisão da literatura que trata do tema da segregação, o termo descreve “heterogêneos processos que produzem separação e concentração de grupos sociais, assim como produzem e reproduzem desigualdades sociais no espaço” (Marques, 2005, p. 31). Na bibliografia brasileira acerca do tema, o conceito presta-se a designar tanto

cial<sup>3</sup> são elementos marcantes e definidores do processo de urbanização brasileiro ao longo do século XX, demonstrando o caráter espoliador de nossa urbanização (Kowarick, 1979). Esses processos vão ser decisivos na conformação das periferias das cidades brasileiras ao longo das décadas de 1970 e 80, “espaços de moradia da força de trabalho [...], nos quais não há presença estatal e as casas são autoconstruídas em loteamentos clandestinos e irregulares” (Marques, 2005, p. 23). Maricato (1982) identifica, na autoconstrução da moradia, uma característica da urbanização brasileira, à qual os trabalhadores necessitam apelar a fim de suprir suas necessidades por habitação, uma vez que não encontram nem políticas públicas nem um mercado imobiliário privado ao alcance dos ganhos representados por seu salário. Oliveira (2003) destaca a funcionalidade desse padrão de ocupação e urbanização do território, necessário ao desenvolvimento e expansão de nosso capitalismo periférico com baixa acumulação, por meio da superexploração da força de trabalho.

A inserção de cada uma das cidades estudadas na dinâmica da desconcentração industrial também apresentou impactos distintos no território. Se Piracicaba e Rio Claro se enquadram na categoria de cidades bem sucedidas na atração de plantas industriais, o que logrou convertê-las em economias de perfil marcadamente industrial, o mesmo não se

a separação entre as classes sociais quanto a desigualdade de acesso, de formas variadas. No presente texto, o conceito de segregação abarca as duas acepções.

<sup>3</sup> Há uma vasta literatura teórica sociológica sobre os conceitos de marginalização e exclusão. Sinteticamente, a primeira noção admite a integração dos contingentes sociais “de baixo”, mesmo à margem da sociedade, à medida que eles acessaram alguns bens materiais e culturais relevantes; já a segunda argumenta haver uma verdadeira supressão, no sentido de se constituir uma sociedade que efetivamente exclui os indesejáveis, registrando-se a existência institucionalizada dos “de fora”. Para descrever uma situação de ruptura, na qual determinados indivíduos e segmentos sociais são privados do acesso aos circuitos sociais, o sociólogo francês Robert Castel formulou o conceito de “*désaffiliation*”, o qual será incorporado para a descrição particular da situação francesa em contraste com o caso brasileiro. Para uma crítica à ideia de exclusão, ver Castel (2000). Nesse trabalho o autor demonstra que seu significado histórico confundiu-se e associou-se, no limite, ao banimento e à eliminação física dos excluídos. Para uma comparação com o caso brasileiro, ver Kowarick (2000).

pode dizer de Bauru. Em 1985, auge da participação do setor industrial na composição do PIB nos três municípios, observa-se que ele representava apenas 34,65% em Bauru, enquanto em Piracicaba e Rio Claro atingia 62,84% e 60,11%, respectivamente (Ipeadata). Para além da participação direta da indústria na composição do PIB municipal, algumas abordagens da literatura contemporânea sobre as cidades médias identificam no consumo “papel mais importante que a produção na estruturação dos fluxos que definem o papel intermediário dessas cidades” (Spósito, 2001, p. 634-635).

Em cidades de perfil econômico industrial como Piracicaba e Rio Claro, o quadro de precariedade urbana foi marcante. Piracicaba foi palco de importante expansão do segmento industrial, com largo impacto em sua estrutura urbana: a cidade, que, em 1970, apresentava 152.505 habitantes (Censo Demográfico 1970, IBGE), assistiu a um intenso crescimento demográfico em que a migração foi fator relevante. Deu-se uma expressiva expansão do perímetro urbano, acompanhada da periferização das camadas de baixa renda, que vão instalar-se nos setores a norte, noroeste e sudoeste da mancha urbana, em ocupações fragmentadas e descontínuas, em bairros onde se concentram “[...] a pobreza, a precariedade habitacional e a presença de imóveis subnormais [...]” (Pólis, 2003). A ausência de regulação e controle do solo, associada ao crescimento econômico decorrente da expansão industrial, conduziu ao encarecimento do solo urbano e ao surgimento das favelas. Em 2005, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, PMHIS (Piracicaba, 2010) apontava a existência de 16.581 residentes em favelas no município (4,55% da população), em 42 núcleos. Segundo dados do Censo 2010, sistematizado no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, em Piracicaba, 7,4% da população viviam em setores censitários considerados de alta vulnerabilidade social (Índice..., 2010), bem como 1,7% viviam em setores considerados de muito alta vulnerabilidade (ILP/Alesp; Seade, 2010), nas peri-

ferias formadas nos anos 1970-80.

Em Bauru, a despeito de uma série de iniciativas voltadas para convertê-lo em município industrial, a cidade não se constituiu em expressivo centro secundário (especialmente se estabelecermos uma comparação com as outras duas cidades analisadas). O primeiro Plano Diretor de Bauru, elaborado em 1967 por um grupo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, incorporava a ideia da “indústria como transformadora do interior” (Losnak, 2004, p. 67), para o que propunha a criação de um distrito industrial. A cidade constituiu-se num importante polo regional do centro-oeste paulista, tendo sua economia baseada no segmento de serviços. A despeito disso, o município também passou a apresentar uma expansão urbana periférica em que a carência de serviços públicos e a precariedade urbana eram recorrentes. Grande parte da periferia bauruense teve origem nos núcleos habitacionais promovidos pela Cohab Bauru: aproximadamente 95% deles localizados num arco que se desenvolve de leste a oeste, passando pela região norte da cidade (Losnak, 2004), historicamente a região ocupada pelos estratos de baixa renda. Em 2010, 9,5% da população de Bauru vivia em setores censitários considerados de alta vulnerabilidade social, bem como 1,5% viviam em setores considerados de muito alta vulnerabilidade (ILP/Alesp; Seade, 2010). Se as favelas podem ser encontradas em diferentes pontos do território municipal, sem uma concentração significativa em nenhum quadrante (visto que não foi um processo tão expressivo como nos outros municípios), os setores de alta vulnerabilidade correspondem, *grasso modo*, a alguns dos loteamentos e conjuntos habitacionais referenciados na bibliografia, caso do Parque Industrial Manchester e do Núcleo Habitacional Mary Dota (Losnak, 2004). Ainda em 2010, o Plano Local de Habitação de Interesse Social, PLHIS (Bauru, 2011) apontava a existência de 27 núcleos de favelas, onde estavam presentes 2.539 domicílios, 2,16% do total do município.

Já em Rio Claro o crescimento econômico baseado na expansão industrial promoveu mudanças radicais em seu contexto urbano a partir do início dos anos 1970, processo acompanhado de um intenso crescimento demográfico, com importante componente migrante (Costa, 1996 apud Fileni, 2004). Em 1970, o município contava com 78.040 habitantes (Censo Demográfico 1970/IBGE) e apresentava uma vasta periferia urbana sem infraestrutura adequada, ocupada pela população de mais baixa renda, em especial nas regiões Norte e Oeste do município, nas imediações do então recém-implantado Distrito Industrial (Costa 1996 apud Fileni, 2004). Nas últimas décadas, entretanto, Rio Claro urbanizou ou removeu seus núcleos de favelas, eliminando essa tipologia habitacional do município. O último núcleo removido foi a Vila Stecca (Rio Claro, 2010). A inexistência de núcleos de favelas na cidade não significa a inexistência de precariedade social no município, pois os dados de 2010 registravam que 9,8% da população viviam em setores censitários considerados de alta vulnerabilidade social (ILP/Alesp; Seade, 2010). O padrão territorial de localização dessa vulnerabilidade corresponde aos bairros localizados a oeste (transpondo a rodovia Washington Luis) e a norte, nas imediações do Distrito Industrial.

A despeito das importantes diferenças em relação aos perfis econômicos, observa-se que os padrões de periferização e segregação socioespacial foram similares nos três municípios.

**Tabela 1 – Renda, pobreza e desigualdade. Piracicaba, Bauru e Rio Claro, 1991-2010**

	Piracicaba			Bauru			Rio Claro		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (em R\$ de agosto de 2010)	716,25	899,91	1.143,20	739,61	987,70	1.163,86	671,06	922,01	1.049,16
Índice de Gini	0,5	0,53	0,52	0,53	0,58	0,55	0,5	0,54	0,50
% de pobres	7,39	6,85	3,11	8,07	7,34	3,71	6,88	5,79	2,67
% de extremamente pobres	1,19	1,58	0,94	1,67	1,94	1,08	1,72	1,46	0,37

Fonte: Elaborado pelos autores (PNUD; Ipea; FJP, 2013).

## MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NO QUADRO URBANO CONTEMPORÂNEO

A precariedade urbanística e a carência de serviços básicos que marcaram o cenário da periferia das três cidades nas décadas de 1970 e 1980 passaram por expressivas modificações estruturais. Dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE indicam a universalização da infraestrutura básica em todo o território urbano de Piracicaba, Bauru e Rio Claro. Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (PNUD; Ipea; FJP, 2013) apontam que os domicílios com acesso aos serviços de abastecimento de água, energia elétrica, coleta adequada de esgoto e coleta de lixo aproximavam-se dos 100% no ano de 2010.

Outra evidência relevante diz respeito às mudanças no contexto socioeconômico que se verificaram nessas cidades entre 1991 e 2010. Na Tabela 1, podemos observar que houve um expressivo ganho em termos de renda *per capita* nesse intervalo, além da redução na proporção de pobres e extremamente pobres, especialmente a partir dos anos 2000. Como veremos em seguida, esse quadro parece dar pistas sobre o comportamento dos mercados imobiliário e fundiário ao longo da última década. Chama a atenção, também, o fato de que o Índice de Gini<sup>4</sup> tenha se elevado em Bauru e Piracicaba em relação a 1991 (ainda que tenha se reduzido em relação a 2000) e se man-

<sup>4</sup> O Índice de Gini é uma medida de desigualdade na distribuição da renda, variando de 0 a 1, em que 0 seria a igualdade absoluta, patamar em que todos os indivíduos teriam a mesma renda, e 1 o nível máximo de concentração, em que uma pessoa deteria toda a renda e as demais não teriam renda alguma.

tido estável em Rio Claro (observando-se uma expressiva elevação em 2000), em relação ao intervalo 1991 e 2010. Em outras palavras, a concentração da riqueza teve ligeira elevação.

O aumento da desigualdade de renda nos últimos 20 anos (ainda que tenha recuado um pouco na última década), num contexto em que a pobreza se reduziu sensivelmente, indica que, se os pobres ficaram menos pobres, os ricos ficaram muitíssimo mais ricos. A porcentagem da renda apropriada pelos 20% mais ricos cresceu em todos esses municípios no período. Em Bauru foi de 57,82% para 60,22% entre 1991 e 2010; em Piracicaba foi de 55,66% para 57,66% e, em Rio Claro, de 55,37% para 56,00% (PNUD; Ipea; FJP, 2013).

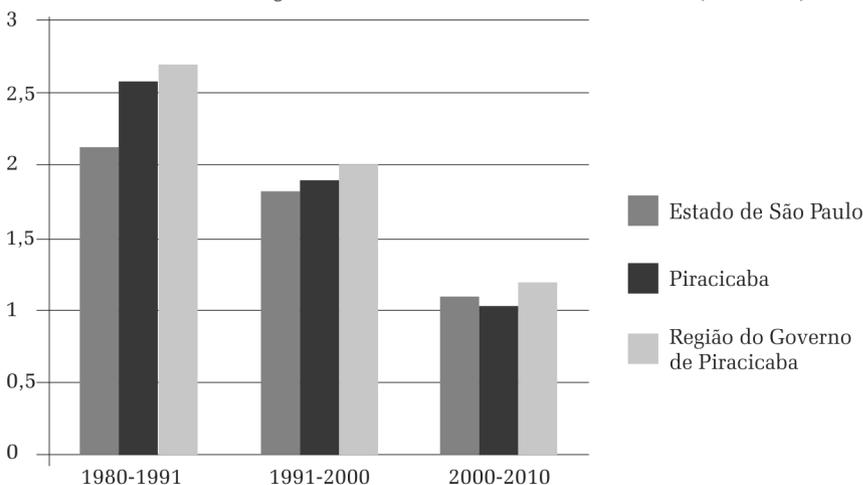
Paradoxalmente, as mudanças no contexto socioeconômico nos três municípios, ao longo das últimas décadas, provocaram uma elevação de seus Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, como vemos na Tabela 2. Em 1991, Bauru e Rio Claro caracterizavam-se como municípios de “Médio Desenvolvimento Humano”, enquanto Piracicaba enquadrava-se numa faixa inferior, de “Baixo Desenvolvimento Humano”<sup>5</sup> (PNUD; Ipea; FJP, 2013). No começo do século XXI os

três evoluíram para “Alto Desenvolvimento Humano”, condição que Piracicaba manteve em 2010, sendo que Bauru e Rio Claro já se caracterizavam como de “Muito Alto Desenvolvimento Humano”.

As expressivas mudanças nas condições de habitabilidade nos três municípios, com a universalização do acesso à infraestrutura básica (saneamento, energia, coleta de lixo etc.) e a redução da precariedade urbanística apresentaram correlação com a mudança nos padrões demográficos que essas cidades apresentaram na última década.

A partir do ano 2000, verificou-se um arrefecimento do crescimento demográfico. A despeito da tendência de redução do ritmo de expansão populacional ser verificável no país, pela primeira vez, em décadas, o crescimento dessas cidades de porte médio deu-se abaixo dos índices brasileiro e paulista. Como pode-

Gráfico 1 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População. Estado de São Paulo, Piracicaba e Região de Governo de Piracicaba – 1980-2010 (em % a.a.)



Fonte: Elaborado pelos autores (Seade).

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Piracicaba, Bauru e Rio Claro, 1991-2010

	Piracicaba	Bauru	Rio Claro
1991	0,580	0,607	0,611
2000	0,710	0,736	0,734
2010	0,785	0,801	0,803

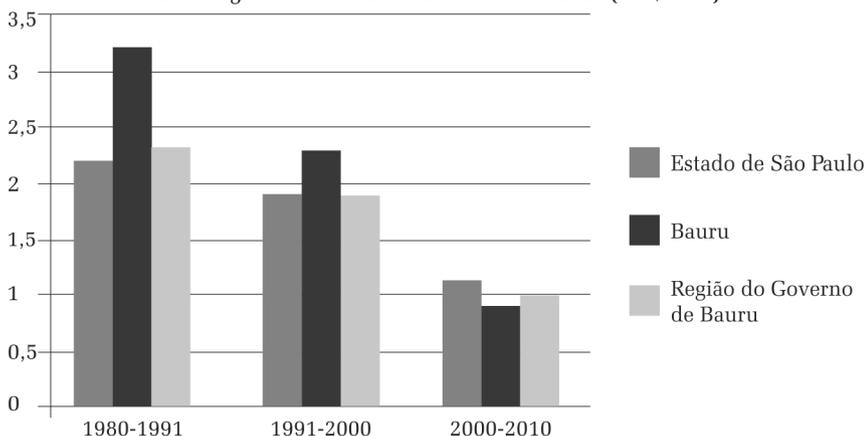
Fonte: Elaborado pelos autores (PNUD; Ipea; FJP, 2013).

mos ver nos Gráficos 1, 2 e 3, a Taxa Geométrica de Crescimento Populacional vem declinando aceleradamente, nos três municípios, nas últimas três décadas, acompanhando as tendências do estado de São Paulo e das respectivas Regiões de Governo de que são sedes.

A redução expressiva do crescimento dos municípios pertencentes a suas Regiões de Governo, associada ao fato de que nenhuma dessas cidades apresenta processo de conurbação com

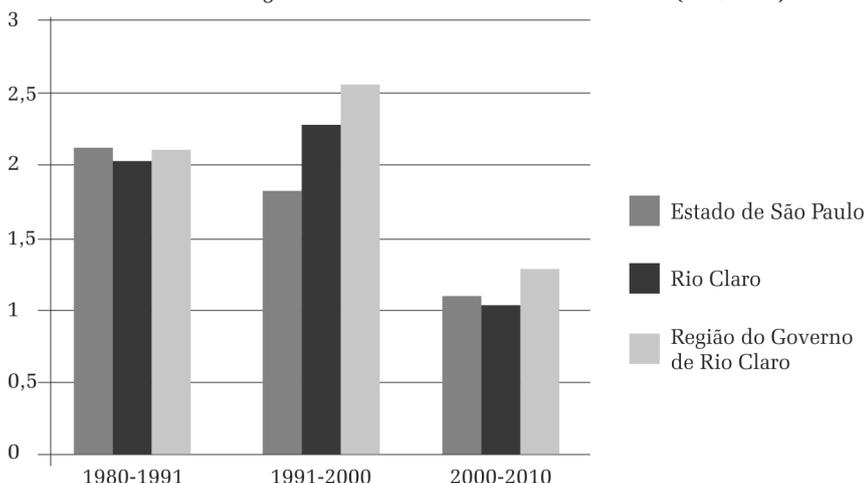
<sup>5</sup> A classificação das faixas do IDHM corresponde a: entre 0 e 0,499: Muito Baixo Desenvolvimento Humano; entre 0,500 e 0,599: Baixo Desenvolvimento Humano; entre 0,600 e 0,699: Médio Desenvolvimento Humano; entre 0,700 e 0,799: Alto Desenvolvimento Humano; e entre 0,800 e 1: Muito Alto Desenvolvimento Humano.

**Gráfico 2 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População. Estado de São Paulo, Bauru e Região de Governo de Bauru – 1980-2010 (em % a.a.)**



Fonte: Elaborado pelos autores (Seade).

**Gráfico 3 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População. Estado de São Paulo, Rio Claro e Região de Governo de Rio Claro – 1980-2010 (em % a.a.)**



Fonte: Elaborado pelos autores (Seade).

os municípios limítrofes, demonstra que as cidades de seus entornos não vêm absorvendo o crescimento demográfico do município-polo em seus territórios. Por ora, entretanto, é impossível afirmar se isso representaria uma nova tendência populacional, em que as cidades médias do interior estariam perdendo protagonismo demográfico no conjunto da rede urbana brasileira e paulista. Chama a atenção, também, a forte redução da importância do movimento migratório em seus crescimentos demográficos, como vemos na Tabela 3.

**Tabela 3 – Saldo Migratório Anual (em pessoas) e Taxa Anual de Migração (por mil habitantes). Piracicaba, Bauru e Rio Claro, 1980-2010**

		1980-1991	1991-2000	2000-2010
Piracicaba	Saldo Migratório Anual	2.026	2.205	760
	Taxa Anual de Migração	8,22	7,28	2,19
Bauru	Saldo Migratório Anual	3.221	3.014	352
	Taxa Anual de Migração	14,6	10,48	1,07
Rio Claro	Saldo Migratório Anual	659	2.019	778
	Taxa Anual de Migração	5,35	13,24	4,4

Fonte: Elaborado pelos autores. Fundação Seade. Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010/IBGE.

Na Tabela 4, podemos observar as populações residentes nos três municípios segundo os Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, em que fica evidente a redução do crescimento demográfico. Esse fato não representou, contudo, uma correspondente diminuição do ritmo de produção do espaço urbano.

Conforme podemos observar na Tabela 5, entre 2000 e 2010, Piracicaba praticamente triplica a área urbanizada face à década de 1990. Rio Claro também apresenta elevação considerável, quase dobrando a área de novos loteamentos. Já o caso de Bauru apresenta algumas particularidades. Enquanto, nos anos 1990, foram ur-

banizados 300 novos hectares em Piracicaba, assim como novos 191 ha em Rio Claro, na cidade de Bauru novos loteamentos levaram à incorporação de quase 1.400 novos hectares à mancha urbana. Na década seguinte, esse nú-

**Tabela 4 – População e acréscimo populacional. Piracicaba, Bauru e Rio Claro, 1991-2010 (em habitantes e taxa geométrica de crescimento anual)**

	1991	2000	2010	Acréscimo 1991-2000	Acréscimo 2000-2010
Piracicaba	277.721	329.158	364.571	51.437 hab. (1,90%a.a.)	35.413 hab. (1,03%a.a.)
Bauru	259.504	315.493	343.695	55.989 hab. (2,19%a.a.)	28.202 hab. (0,86%a.a.)
Rio Claro	137.041	167.902	186.095	30.861 hab. (2,28%a.a.)	18.193 hab. (1,03%a.a.)

Fonte: Elaborado pelos autores. Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010/IBGE.

**Tabela 5 – Expansão urbana. Piracicaba, Bauru e Rio Claro, 1991-2010**

		Piracicaba	Bauru	Rio Claro
1991-2000	Área urbanizada (ha)	300	1393	191
	Loteamentos	19	*	14
	Lotes	5.311	*	*
2001-2010	Área urbanizada (ha)	897	1212	318
	Loteamentos	61	*	20
	Lotes	14.964	*	*

Fonte: Elaborado pelos autores (PNUD; Ipea; FJP, 2013).

mero se reduziu para pouco mais de 1.200 ha, enquanto em Piracicaba e Rio Claro chegou a 897 e 318 ha, respectivamente<sup>6</sup> (Otero, 2011). Apesar da redução do crescimento populacional dos três municípios na última década, a expansão da mancha urbana por meio da abertura de novos loteamentos seguiu aquecida. Com a aprovação de 2.686 novos lotes em 2010 e de outros 5.031 em 2011 (praticamente o mesmo número da década de 1990!), Piracicaba figura como a segunda cidade com mais lotes aprovados nesse biênio em todo o estado de São Paulo (atrás apenas de São José do Rio Preto). Os números de Bauru e Rio Claro, no mesmo período, foram mais modestos: na primeira, foram aprovados 450 e 165 novos lotes em cada um dos anos do biênio 2010-2011, enquanto, em Rio Claro, esses números foram de 756 e 1.004 nos mesmos anos (Secovi, SP).

Essa significativa expansão urbana poderia resultar, hipoteticamente, de uma demanda reprimida, o que teria resultado no aquecimento do mercado imobiliário. A análise dos dados de terrenos vazios, oriundos de parcelamento do solo, em Piracicaba e Rio Cla-

ro, porém, não confirma essa suposição. Em Piracicaba, tomando-se a década de 2000 (a de maior produção), é possível constatar que os lotes urbanizados disponíveis, cadastrados pela municipalidade como vazios, passaram de 30.979 em 2002, número já expressivo, para 40.466 em 2012. Em Rio Claro, os lotes urbanizados e desocupados passaram de 19.427, em 2001, para 17.992 em 2011 (PMRC). Pode-se depreender que há um aparente descolamento entre a demanda por terra urbanizada e a efetiva produção imobiliária no período recente.

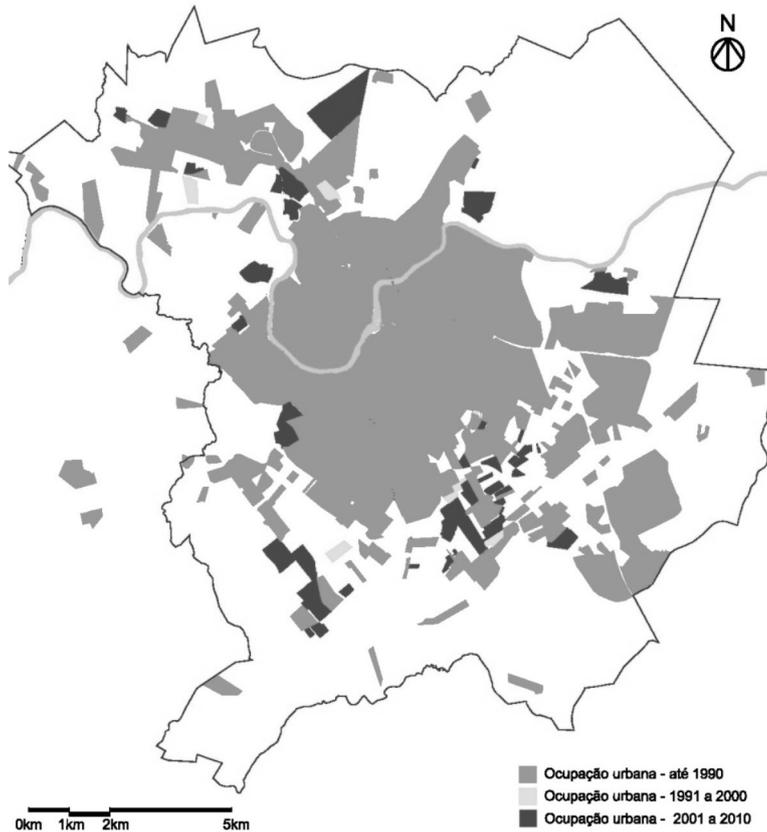
Nos Mapas 1, 2 e 3, é possível observar a expansão urbana ocorrida nas décadas de 1990 e 2000 relativamente à área já urbanizada. Os três mapas encontram-se na mesma escala, permitindo comparar graficamente as extensões de suas manchas urbanas. A linha contínua indica os perímetros urbanos das três cidades em 2013.

## OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS: Política urbana, Produção Habitacional e o Instrumento das ZEIS

A despeito de as revisões realizadas nos Planos Diretores dos três municípios terem in-

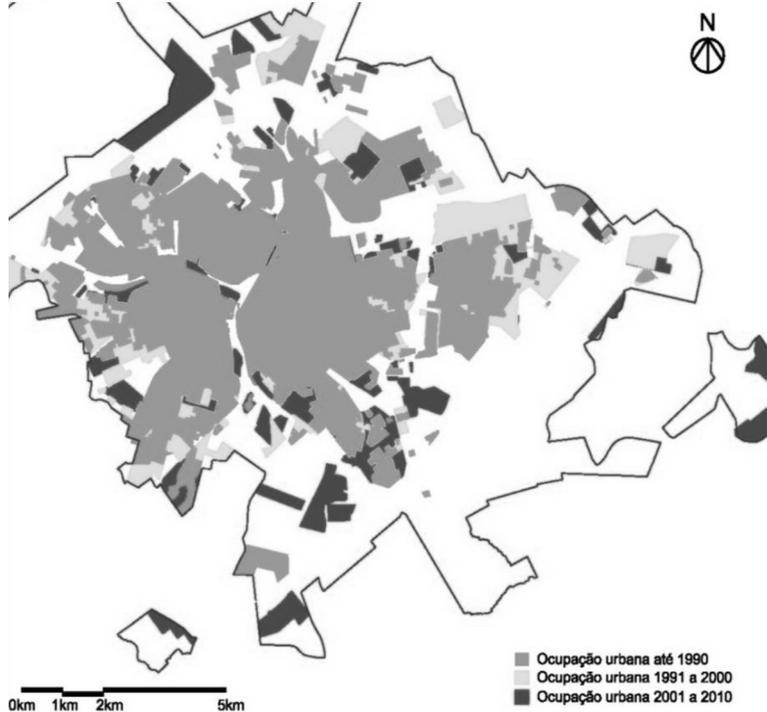
<sup>6</sup> Os dados da Tabela 5 foram levantados a partir de informações cadastrais do IPPLAP. As informações sobre Rio Claro e Bauru foram levantadas a partir dos mapas de evolução da mancha urbana fornecidos pelas respectivas Prefeituras Municipais.

Mapa 1 - Evolução da Mancha Urbana de Piracicaba até 2010



Fonte: Elaborado pelos autores (IPPLAP, 2013).

Mapa 2 - Evolução da Mancha Urbana de Bauru até 2010

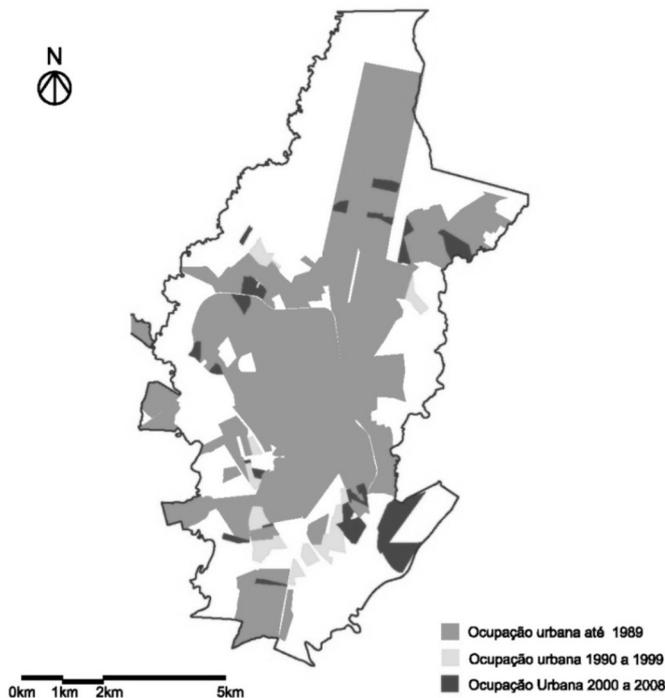


Fonte: Elaborado pelos autores (PMB, 2013).

corporado largamente os instrumentos do Estatuto da Cidade, observa-se que eles não foram postos em prática. Nesse sentido, não diferem do observado por Oliveira (2011) em sua análise sobre pesquisa nacional a respeito dos Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade. Os resultados dos novos planos quanto à oferta de terra urbanizada foram pífios pelo Brasil afora, frustrando até as opiniões mais céticas (ou mesmo pessimistas) sobre seus impactos. Entretanto, o processo teria gerado ganhos, notadamente em relação à “disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos” (Oliveira, 2011, p. 13).

Como foi visto, as melhorias nas condições infraestruturais nas periferias de Piracicaba, Bauru e Rio Claro precedem o período de vigência dos novos Planos Diretores. Mesmo a expressiva expansão urbana observada no último período não tem relação direta com os instrumentos de indução à ocupação urbana que constam do Estatuto da Cidade e que foram incorporados pelos três planos. Praticamente nenhum dos instrumentos foi regulamentado, com a exceção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que foi, à semelhança de muitos outros municípios brasileiros, segundo Cardoso e Silveira (2011), o instrumento mais comumente incorporado aos novos Planos

Mapa 3 - Evolução da Mancha Urbana de Rio Claro até 2008



Fonte: Elaborado pelos autores (PMRC, 2013).

Diretores de modo articulado à política de habitação (Cardoso; Silveira, 2011).

A rigor, as ZEIS precedem a própria Constituição Federal de 1988, tendo sido implantadas por diversos municípios brasileiros a partir da década de 1980: surgiram da luta dos moradores de assentamentos irregulares contra a remoção, por melhorias urbanísticas e pela regularização fundiária. Sua concepção básica prevê a adoção de uma categoria específica no zoneamento da cidade, estabelecendo um padrão urbanístico próprio ao assentamento. Posteriormente, agregou-se a essa concepção a ideia da demarcação de áreas vazias ou subutilizadas como ZEIS, destinando-as à promoção de habitação de interesse social para ampliar a oferta de terras aos segmentos de baixa renda (Brasil, 2002).

Estudando a utilização do instrumento da ZEIS nos novos PDs em diversas cidades brasileiras, Oliveira e Biasotto (2011) observaram que a grande maioria das ZEIS delimitadas pelos PDs referiam-se, até aquele momento, a áreas ocupadas por assentamentos precários de baixa renda, para fins de regularização. A utili-

zação das ZEIS na demarcação de áreas vazias ou subutilizadas, a fim de garantir o “acesso a terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços”, foi inexpressiva (Oliveira; Biasotto, 2011, p. 75). A raridade das ZEIS em áreas vazias, segundo os autores, seria resultante do fato de que sua demarcação em “áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor” (Oliveira; Biasotto, 2011 p. 75).

Nos municípios analisados, contudo, observou-se que, a partir da instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),<sup>7</sup> surgiram indícios de ampliação da utilização do instrumento das ZEIS em áreas vazias. Não significa que isso tenha como decorrência, necessariamente, o aumento da oferta de áreas urbanizadas com boa infraestrutura. Uma das principais críticas ao programa é que ele tem por foco a produção quantitativa de unidades habitacionais, desvinculada de uma política urbana de enfrentamento do passivo socioambiental das cidades brasileiras, concorrendo, na verdade, para seu acirramento.<sup>8</sup> Isso teria origem na própria motivação da instituição do programa: mais que uma política habitacional, o PMCMV seria uma política econômica contracíclica,

<sup>7</sup> O Programa Minha Casa, Minha Vida é um programa de financiamento habitacional e regularização fundiária instituído pelo governo federal em 2009, por meio da Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo inicial de promover a construção de um milhão de moradias destinadas à população de baixa renda, objetivo rapidamente atingido. Em 2011 foi instituída a segunda fase do programa, com novas diretrizes e a meta de produção de dois milhões de novas habitações.

<sup>8</sup> Para análises críticas sobre os impactos urbanísticos e sociais resultantes do PMCMV, ver Ferreira (2012) e Cardoso (2013).

objetivando enfrentar os efeitos da crise econômica global de 2008. Para tanto, o programa destinava-se a “aquecer ainda mais o setor da construção civil, potencialmente capaz de dinamizar a economia nacional face à ameaça da crise” (Ferreira, 2012, p. 25), ou seja, atendia a objetivos econômicos que, no passado, já haviam orientado a ação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Bolaffi, 1982).

É preciso demarcar, entretanto, uma diferença fundamental do PMCMV frente às políticas públicas habitacionais que o precederam: a existência de um volume inédito de subsídios públicos para os estratos sociais com rendimentos mais baixos, especialmente aqueles com renda de até três salários mínimos. Somada às alterações jurídicas e institucionais de que foi objeto o mercado imobiliário no ano de 2006 e à significativa expansão do crédito em meados da década, a construção civil no Brasil “explodiu”, encontrando paralelo apenas no período do “milagre econômico” dos anos 1970 (Ferreira, 2012, p. 23). Nos municípios aqui analisados, a incidência do PMCMV é expressiva e não pode ser ignorada, especialmente em sua correlação com o instrumento das ZEIS e sua capacidade de moldar a produção urbana, estimulando, inclusive, alterações na sua legislação urbana e nos seus planos diretores. A seguir, serão analisadas as ZEIS implantadas nos municípios estudados e sua relação com os processos de revisão e aprovação dos novos Planos Diretores Municipais, na tentativa de identificar padrões de localização dessas zonas e sua relação com os padrões históricos de estruturação de seus espaços urbanos.

### **Piracicaba**

O processo de revisão do Plano Diretor de Piracicaba definiu, como seu primeiro Eixo Estruturador, “promover a destinação socioeconômica dos vazios urbanos e integrar socioterritorialmente os bairros da cidade” (Pólis, 2003, p. 185-6). O Diagnóstico que subsidiou

o PD identificou que pouco menos da metade do perímetro urbano era constituído de áreas desocupadas, em grande parte equipadas de infraestrutura urbana. Assim, optou-se pelo congelamento do perímetro urbano, valendo-se da aplicação dos instrumentos do Estatuto para combater a especulação e promover a ocupação dos vazios existentes.

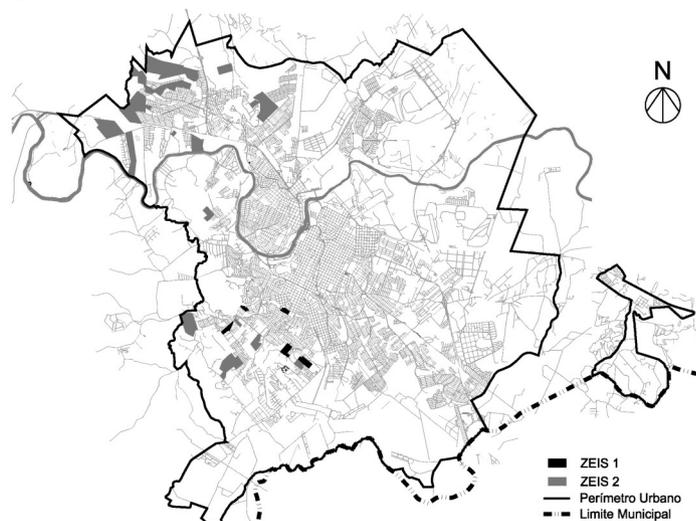
O Plano Diretor, elaborado ao longo dos anos de 2003 e 2004, foi concluído e enviado à Câmara nesse ano. Com a troca do comando no Executivo Municipal, o PD sofreu alterações da nova gestão, que o reencaminhou para o Legislativo ao fim do ano de 2005, sendo finalmente aprovado em 2006 (Lei Complementar nº 186). Apesar de poucas modificações formais, que não alteraram sua estrutura, a mudança de determinados parâmetros e algumas ações específicas acabaram por comprometer sua executibilidade, como as seguidas expansões do perímetro urbano (Goulart; Terci; Otero, 2012).

As ZEIS foram incorporadas no Plano Diretor sob duas modalidades: ZEIS 1, para a urbanização e regularização fundiária de áreas públicas e particulares ocupadas por assentamentos de baixa renda; e ZEIS 2, para a promoção de habitação popular em áreas não edificadas (Art. 79). Essas últimas foram regulamentadas em dezembro de 2009 (Lei Complementar nº 246/09). Piracicaba contava, em 2013, com vinte e uma (21) ZEIS 2, a maior parte na Região Norte, em zoneamento definido pelo PD como de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCFA), onde se indicavam inúmeras restrições à urbanização. Além disso, as ZEIS demarcadas coincidem com os setores da cidade identificados pelo estudo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) como aqueles que apresentam as maiores vulnerabilidades sociais do município, não por acaso as áreas que concentram as favelas e os empreendimentos habitacionais de interesse social implantados pelo poder público. Os “loteamentos fechados” para os segmentos de mais alta renda também vão se instalar nas franjas da mancha urbana, não apresentando

concentração em nenhum vetor; contudo, não existem empreendimentos significativos dessa tipologia nas áreas que concentram as ZEIS 2, a sudoeste e noroeste da cidade, denotando a segregação socioespacial que vai caracterizar a utilização desse instrumento urbanístico em Piracicaba.

As ZEIS 1 foram regulamentadas em dezembro de 2010 (Lei Complementar nº 264/10), sendo demarcadas apenas cinco áreas, apesar dos 42 núcleos de favelas apontados pelo Plano Municipal de Habitação. No Mapa 4, podemos observar a localização das ZEIS dentro do perímetro urbano.

Mapa 4 - ZEIS em Piracicaba



Fonte: Elaborado pelos autores (IPPLAP).

Além disso, Piracicaba adotou legislação específica, mais permissiva, para a execução de empreendimentos habitacionais reconhecidos como de interesse social (Lei Complementar nº 206/07, Art. 146), bem como Loteamentos de Interesse Social (Lei Complementar nº 207/07, Art. 43-50), cuja principal vantagem – para o promotor do empreendimento – é a possibilidade de execução de lote mínimo com área inferior à da zona em que se insere. Tais empreendimentos demandam sua implantação em ZEIS, o que explicaria a proliferação desse expediente nos últimos anos. A despeito do diagnóstico que subsidiou a elaboração do Plano Diretor ter constatado a existência de

grande quantidade de vazios urbanos, as ZEIS vão se localizar nas periferias da mancha urbana, nos mesmos quadrantes correspondentes às tradicionais periferias de baixa renda, em áreas que, antes, se enquadravam como Zona Rural.

Informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) confirmam que a quase totalidade dos empreendimentos do PMCMV encontra-se nas franjas da mancha urbana, especialmente na região norte. Percebe-se que a legislação, o instrumento e a política habitacional federal concorrem, aqui, para o recrudescimento da segregação, constituindo

um vasto território destinado aos estratos de mais baixa renda. Entre 2009 e 2011, foram realizados 18 empreendimentos do PMCMV, totalizando 2.511 unidades habitacionais.

## Bauru

Em Bauru, o Plano Diretor (Lei nº 5.631/2008) sofreu vetos do Executivo em algumas mudanças aprovadas na Câmara de Vereadores, relativas aos limites estabelecidos para as construções, à verticalização

e à expansão do perímetro urbano. À semelhança de Piracicaba, também se optou pelo congelamento da expansão do perímetro como forma de combater a especulação fundiária, pressionando-se pela ocupação dos vazios urbanos. Diferentemente de Piracicaba, contudo, em Bauru, o perímetro não sofreu ampliações, até em virtude da pressão que eventuais ampliações exerceriam sobre os mananciais de abastecimento de água da cidade.

O Plano incorporou grande parte dos instrumentos do Estatuto, dentre eles as ZEIS (Arts. 81 a 85), sob três modalidades regulamentadas pela Lei nº 5.766, de 30 de julho de 2009: ZEIS 1, áreas particulares ocupadas por

população de baixa renda, abrangendo favelas onde haja interesse na produção e manutenção de habitações de interesse social; ZEIS 2, glebas ou lotes subutilizados, destinados à produção e à manutenção de habitações de interesse social; e ZEIS 3, “glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas, áreas verdes ou institucionais, onde existe interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e a manutenção de habitações de interesse social”. No Plano Diretor, já haviam sido indicadas nove ZEIS 1, dezesseis ZEIS 2 e doze ZEIS 3 (Art. 81). E a mencionada lei que regulamentou o instrumento incluiu uma nova ZEIS 2 (Art. 2º).

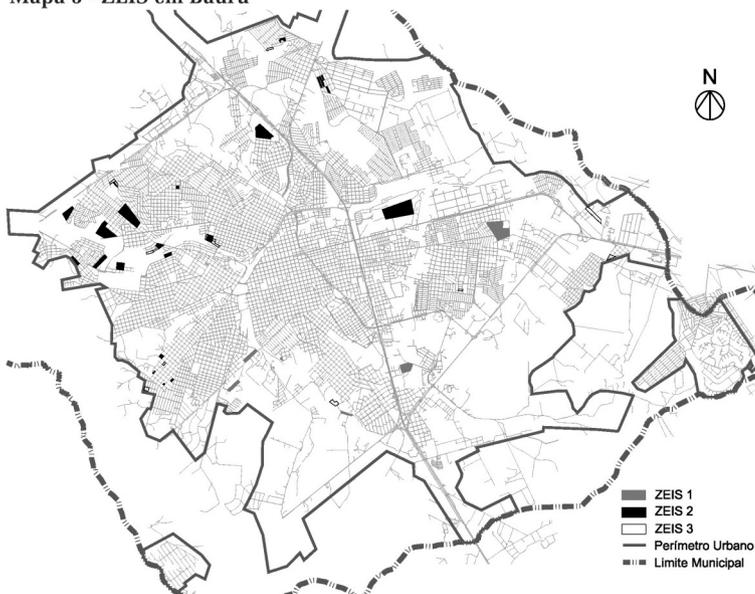
No Mapa 5, é possível observar a distribuição das ZEIS do município de Bauru. Nota-se uma concentração mais expressiva de ZEIS 2 nos extremos oeste e norte da cidade – áreas ocupadas historicamente pelas camadas de menores ingressos da população local – e sua completa ausência na região sul de Bauru. Ainda assim, não se observam ZEIS situadas externamente à mancha urbana consolidada, como no caso de Piracicaba. Do mesmo modo que nessa última, porém, as áreas regulamentadas como ZEIS 2 coincidem com o setor da cidade que apresenta as maiores vulnerabilidades so-

ciais de acordo com o IPVS. Os “loteamentos fechados” em Bauru, ocupados pelos segmentos de alta renda, ainda que se localizem nas franjas da mancha urbana, vão se concentrar a sudoeste, no vetor oposto ao dos empreendimentos para baixa renda.

Com relação ao PMCMV, em Bauru, na Fase I, até 2011, foram construídas 1.816 unidades (casas e apartamentos). Para se avaliar a importância desses números, destaca-se que a Companhia Habitacional Popular de Bauru (COHAB), através de vários programas, produziu 17.465 unidades populares desde sua criação, em 1966. Ou seja, uma média anual de pouco mais de 371 habitações em quarenta e sete anos. Já o Programa Minha Casa Minha Vida, nessa primeira fase, atingiu média anual de pouco menos de mil habitações. Tal quantidade certamente é insuficiente para atender ao déficit habitacional do município, mas é bastante expressiva para aquecer fortemente o mercado imobiliário e valorizar determinadas áreas dotadas de infraestrutura, interferindo bastante na dinâmica do desenvolvimento urbano local.

A localização e o perfil dos empreendimentos do PMCMV em Bauru mantêm e aprofundam o padrão de segregação socioespacial histórico da cidade. Praticamente todos os empreendimentos voltados ao segmento Habitação de Interesse Social, destinados a famílias com renda de 0 a 3 S.M. (salários mínimos), localizam-se no arco periférico de baixa renda de norte a oeste do município. Esses empreendimentos ocupam a mesma região onde se observam as ZEIS 2 de Bauru, ainda que não haja correspondência expressiva entre os empreendimentos do programa e essas zonas. Os empreendimentos denominados de Segmento Econômico, desti-

Mapa 5 - ZEIS em Bauru



Fonte: Elaborado pelos autores (PMB).

nados a famílias com renda de 4 a 10 SM, localizam-se, *grosso modo*, em áreas mais centrais ou ao sul da mancha urbana.

### Rio Claro

Os instrumentos do Estatuto da Cidade foram incorporados de forma mais limitada no processo de revisão do Plano Diretor de Rio Claro, aprovado em 2007 e atualmente em vigor (Lei 3.806/2007). Aquele Plano Diretor já previa as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS (Art. 9º), incorporadas somente para fins de regularização de áreas já ocupadas por moradias populares, não sendo previstas em áreas vazias ou subutilizadas. O Plano previa, ainda, uma modalidade de “Parcelamento urbano de interesse social” (Art. 38), com parâmetros mais flexíveis de urbanização.

Em função dos problemas relacionados ao processo de revisão que culminou com o PD de 2007 – envolvendo a pouca abertura à participação popular naquele momento, a ausência de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e a ocorrência de conflitos devido à não regulamentação de uma infinidade de legislações correlatas –, o Plano teve sua revisão proposta e aprovada pelos participantes da 3ª Conferência da Cidade de Rio Claro, realizada em janeiro de 2010 (PMRC). O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), em conjunto com a Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento e Meio Ambiente (Sepladema), realizou a revisão do Plano Diretor ao longo do ano de 2011, com o objetivo de adequá-lo aos princípios do Estatuto da Cidade.

Na minuta do novo plano, as ZEIS foram incorporadas sob três formas (Art. 17, inciso IX): ZEIS 1, “terrenos sem edificações ou subutilizados, privados ou públicos, destinados à promoção de empreendimentos Habitacionais de Interesse Social”; ZEIS 2, “assentamentos informais urbanizados ou em processo de urbanização em áreas públicas ou particulares, favelas e cortiços”; e ZEIS 3, “loteamentos de

interesse social, loteamentos irregulares ou clandestinos urbanizados ou em processo de urbanização situados em áreas públicas ou privadas, comprovadamente ocupados até dezembro de 2009”. A regulamentação das ZEIS foi remetida à lei específica posterior.

Após a discussão dessa minuta na Câmara de Vereadores, em fins de 2012, o Executivo municipal aparentemente desinteressou-se por sua aprovação. Em lugar disso, levou a cabo a aprovação de leis que alteram ou regulamentam alguns dispositivos do PD vigente em fins de 2013: alterou os anexos 01 (Perímetro Urbano), 02 (Unidades Regionais de Parcelamento) e 03 (Zoneamento) do Plano (Lei Complementar 80, de 25 de setembro de 2013); regulamentou a lei de parcelamento do solo urbano e rural (Lei Complementar 81, de 25 de setembro de 2013) e a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (Lei Complementar 82, de 25 de setembro de 2013). As ZEIS previstas na LC 82 (Art. 17), de apenas um tipo, restringem-se àquelas voltadas à regularização de loteamentos urbanos irregulares. Essa lei, porém, não define os parâmetros e os índices específicos das zonas, os quais deverão ser regulamentados em lei específica, o que ainda não foi feito.

Em virtude da não regulamentação das ZEIS em Rio Claro, elas não se prestaram à efetivação dos empreendimentos do PMCMV. Ainda assim, verifica-se uma produção habitacional significativa desse programa. No período de 2009 a 2011, foram contratadas 899 unidades habitacionais em 15 empreendimentos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face aos padrões do crescimento urbano que vigoraram nos anos 1970 e 1980 em Piracicaba, Bauru e Rio Claro, quando produziram suas vastas periferias precárias, subequipadas e, muitas vezes, irregulares, há mudanças importantes neste começo do século XXI.

Pôde-se verificar que o cenário contem-

porâneo nessas cidades é de atendimento universal com relação à infraestrutura urbana básica, homogeneizando as condições de acesso, ao menos em relação ao fornecimento de água, esgoto, energia elétrica e coleta de lixo, em todos os seus territórios.

Esse seria um passo importante no enfrentamento da segregação socioespacial produzida naquela época e que se reproduziu ao longo das décadas seguintes, uma vez que a homogeneização dessa infraestrutura diminuiria os desequilíbrios na oferta de serviços nos distintos territórios da cidade. A redução das desigualdades na oferta dos serviços urbanos poderia contribuir para a diminuição das desigualdades de “acesso ao mercado de trabalho (que gera oportunidades diferenciadas) e [garantir] acesso às políticas públicas (que geram as amenidades e os serviços que caracterizam a vida urbana)” (Marques, 2005, p. 42).

A erradicação da precariedade urbana nessas cidades, com uma diminuição quantitativa da favelização, foi resultado de intervenções e investimentos localizados ao longo das últimas décadas, resultando no cenário atual.

Contudo a política urbana consubstanciada nos novos Planos Diretores Participativos teve pouquíssima – para não dizer, nenhuma – influência nesse processo, uma vez que os dados levantados apontam que esses problemas já se encontravam quase totalmente equacionados no início de nosso período de análise (2001-2011), restando poucas dúvidas quanto à pequena influência do Estatuto da Cidade nesse cenário.

O fato de praticamente nenhum dos instrumentos previstos no Estatuto ter sido regulamentado em qualquer dos planos avaliados (com a notável exceção das ZEIS), indica sua reduzida incidência nos processos urbanos que se verificaram na última década. Os intensos processos de expansão urbana e produção imobiliária parecem ter sido produto muito mais de uma nova conjuntura socioeconômica, em que ao aumento da renda conjugaram-se a expansão do crédito e a instauração

de novas normas ao mercado imobiliário, que eliminaram entraves ao seu crescimento. Ou seja, tais dinâmicas não resultam de qualquer instrumento de indução ao desenvolvimento urbano contido nos novos PDs.

Exatamente no momento em que a mais avançada legislação urbana conferia ao poder público municipal poderes para conduzir a política urbana em direção ao estabelecimento do direito universal à cidade, somou-se o maior programa habitacional brasileiro nos últimos 30 anos, com a novidade de que, pela primeira vez, os segmentos de mais baixa renda contavam com subsídios à sua provisão habitacional. Paradoxalmente, é justamente nesse momento que se acirram alguns dos mais deletérios problemas urbanos que caracterizam esses municípios.

Se, como vimos, as condições de infraestrutura básica se universalizam no nosso período de estudo, as dinâmicas de segregação socioterritorial se radicalizam nesse momento. Como foi destacado, os instrumentos e as políticas públicas que foram desenhados justamente para conferir alternativas de moradia às populações mais desassistidas foram absorvidas pelo setor imobiliário, forjando dinâmicas de mercado e atuando em sentido contrário aos seus conceitos originários.

Constatou-se que tanto o instrumento das ZEIS quanto os empreendimentos destinados à promoção de Habitação de Interesse Social reforçam dinâmicas urbanas históricas nesses municípios, promovendo e reforçando a segregação dos estratos socioeconômicos mais fragilizados, confinando-os, em suas opções de residência, às áreas periféricas conformadas nos anos 1970. Desse modo, a dinâmica de segregação socioespacial segue norteando o desenvolvimento urbano nessas cidades médias do interior paulista.

Ao fim e ao cabo, tanto a legislação urbanística progressista quanto o mais ambicioso programa habitacional brasileiro – em que pese a ampliação expressiva da oferta de moradia – não conseguiram alterar dinâmicas urba-

nísticas fortemente estabelecidas na estrutura das cidades brasileiras como as que analisamos. Verdadeiramente, eles serviram para a promoção e o acirramento do histórico padrão centro-periferia, agora em outros termos, mas com igual radicalidade na diferenciação dos espaços destinados a ricos e pobres.

Ressalte-se que essas observações lançam um prognóstico sombrio com relação à efetivação dos princípios da função social da cidade e da propriedade nessas realidades urbanas. A proeminência adquirida pelo segmento imobiliário na condução das políticas urbanas municipais, subvertendo as esperanças depositadas nos novos Planos Diretores, interpõe sérios obstáculos à consecução das premissas consubstanciadas no Estatuto da Cidade.

Recebido para publicação em 14 de abril de 2016  
Aceito em 07 de novembro de 2016

## REFERÊNCIAS

- AMORIM F, O.; SERRA, R.V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 1-34.
- AZZONI, C. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo: IPE, 1986.
- BAURU. *Plano local de habitação de interesse social*. Bauru: PMB, 2011.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 37-70.
- BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2002.
- CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Unesp, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.
- CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O plano diretor e a política de habitação. In: 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, 2011.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *As armadilhas da exclusão*. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BOGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista nova economia*, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p.35-64, set. 1993.
- \_\_\_\_\_; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Revista nova economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.
- FERREIRA, J. S. W. (Coord.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB: FUPAM, 2012.
- FILENI, R.F.C. *O processo migratório para o interior paulista: o caso de Rio Claro*. 2004. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004.
- GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da cidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES, 12, 2012, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte. CEDEPLAR: UFMG, 2012.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- ÍNDICE Paulista de vulnerabilidade social. 2010. Disponível em: <http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA (ILP); ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP); FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Índice paulista de vulnerabilidade social 2010*. São Paulo: ILP: ALESP: SEADE, 2013.
- KOWARICK, L. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- LOSNAK, C. *Polifonia urbana: imagens e representações – Bauru 1950-1980*. Bauru: Edusc, 2004.
- MARICATO, E. Autoconstrução: a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.
- MARQUES, E. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: SENAC, 2005. p. 19-56.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Unicamp, 1996.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. L. *Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar*. In: ENCONTRO DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpur, 2011.
- \_\_\_\_\_; BIASOTTO, R. O. Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: 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, 2011. p. 57-98.
- OTERO, E. V. Expansão urbana no município de Piracicaba entre 2000 e 2010: políticas públicas e atividade imobiliária. In: ENCONTRO DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

PIRACICABA. *Plano municipal de habitação de interesse social*. Piracicaba: PMP, 2010.

PIRES, E. L. S. Mutações econômicas e dinâmicas territoriais locais: delineamento preliminar dos aspectos conceituais e morfológicos. In: SPÓSITO, E. S.; SPÓSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 47-70.

PÓLIS. *Relatório 1: leitura técnica e participativa*. revisão do Plano diretor de desenvolvimento de Piracicaba. Piracicaba: Pólis, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNÚD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013*. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 28 jan. 2014.

RIO CLARO. *Plano local de habitação de interesse social*. Rio Claro: PMRC, 2010.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. *Novos estudos*: CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011.

SECOVI-SP. *Relatório de aprovação de loteamentos – por município (Anos diversos)*. [20--]. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SPÓSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPÓSITO, M. E. B. (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: FCT: Unesp, 2001. p. 609-643.

**SOCIOESPATIAL SEGREGATION AND URBAN  
POLITICS IN MEDIUM-SIZED CITIES IN  
CONTEMPORARY BRAZIL (2001-2011)**

*Jefferson Oliveira Goulart  
Eliana Tadeu Terzi  
Estevam Vanale Otero*

**LA SÉGRÉGATION SOCIO-SPATIALE  
ET LA POLITIQUE URBAINE DANS  
QUELQUES VILLES MOYENNES DU BRÉSIL  
CONTEMPORAIN(2001-2011)**

*Jefferson Oliveira Goulart  
Eliana Tadeu Terzi  
Estevam Vanale Otero*

The “City Statute” (Federal Law 10.257/2001) regulated the chapter about urban politics of Brazil’s 1988 Constitution and widened the powers of the cities to legislate about their territories by making available new tools for urban regulation and order. The cities of Piracicaba, Bauru and Rio Claro, medium-sized cities of the state of São Paulo, passed through processes of revising their Directive Plans in the first decade of the 21<sup>st</sup> century to adequate their plans to the principles of the Statute. The comparative analysis of these processes, of the implementing of Special Zones of Social Interest (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS), and of the urban politics evidences the limitations of the Directive Plans. These limitations occur by these plans being the opposite of the real and land markets’ interests, which cause obstacles in the confronting of urban and environmental passives, affecting especially the poorer spheres of the population.

Le statut de la ville (Loi Fédérale 10.257/2001) a réglementé le chapitre concernant la politique urbaine de la Constitution Fédérale Brésilienne de 1988. Les pouvoirs des municipalités sont ainsi accrus pour leur permettre de légiférer sur leur territoire en leur donnant de nouveaux instruments de réglementation et d’ordonnancement urbain. Piracicaba, Bauru et Rio Claro, villes moyennes de l’état de Sao Paulo, ont entamé des processus de révision de leurs plans directeurs au cours de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, ce qui a permis de les adapter aux prémisses du Statut. L’analyse comparative de ces processus et de la mise en oeuvre de Zones Spéciales d’Intérêt Social (ZSIS) ainsi que de nouvelles politiques urbaines met en évidence les limitations desdits plans qui s’opposent aux intérêts immobiliers et fonciers locaux et affrontent des obstacles quant à leur engagement urbanistique et environnemental, ce qui touche plus particulièrement les populations les plus défavorisées.

**KEYWORDS:** Urban dynamics. Special Zones of Social Interest. City Statute. Directive Plans.

**MOTS-CLÉS:** Dynamiques urbaines. Zones Spéciales d’Intérêt Social. Statut de la Ville. Plans directeurs.

**Jefferson O. Goulart** – Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) com pós-doutorado em Sociologia Urbana pela *Universidad Complutense de Madrid* (UCM). Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). É líder do grupo de pesquisa Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (GPDUC), desenvolvendo pesquisas nas áreas de Ciência Política, Planejamento Urbano e Regional e Políticas Públicas. Publicações recentes: O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula (com Brasílio Sallum Jr.). *Revista de Sociologia e Política*, v. 24 n. 60, p. 115-135, 2016; Planos Diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o Estatuto da Cidade (com Eliana T. Terzi e Estevam V. Otero). *Revista de Administração Pública*, v. 50 n. 3, p. 455-476, 2016; Processo constituinte e arranjo federativo. *Lua Nova*, n. 88, p. 185-215, 2013.

**Eliana T. Terzi** – Doutora em História Social. Professora do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ-USP, responsável pelas disciplinas Economia Política, História do pensamento Econômico e Formação Econômica e Social do Brasil. Desenvolve pesquisa na área de Economia regional e urbana com foco no interior paulista. Publicação recente: GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E.V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 50, p. 455-476, 2016.

**Estevam Vanale Otero** – Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo da UNIMEP, responsável pelas disciplinas de Projeto Urbano e Planejamento Urbano e Regional. Desenvolve pesquisas na área de Planejamento Urbano e Regional, com foco no interior paulista. Publicações relevantes: *A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 15, p. 183-200, 2013; *Piracicaba, o rio e a cidade: ações de reaproximação*. 1. ed. Piracicaba: IPPLAP, 2011. v. 01. 198p.