

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**CIDADES, COMPETIÇÃO E PLANEJAMENTO:
A REESTRUTURAÇÃO DOS ANOS 1990 EM
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – S.P.**

Andréa Celeste de Araujo Petisco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Profa. Dra. Ana Cristina A. Fernandes

São Carlos

2006

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

P488cc

Petisco, Andréa Celeste de Araujo.

Cidades, competição e planejamento : a reestruturação dos anos 1990 em São José do Rio Preto – S.P. / Andréa Celeste de Araujo Petisco. -- São Carlos : UFSCar, 2006. 221p.

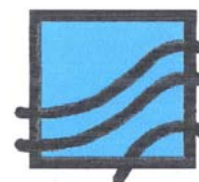
Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2002.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento estratégico de cidades. 3. Projeto urbano. 4. Política urbana. I. Título.

CDD: 711 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana
C. P. 676 – 13.560-970 – São Carlos – SP
Fone/FAX: (16) 260-8295
e-mail: ppgeu@power.ufscar.br
home-page: www.ufscar.br/~ppgeu



FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação defendida e aprovada em 13/11/2002
pela Comissão Julgadora

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana Cristina de Almeida Fernandes'.

Profª Drª Ana Cristina de Almeida Fernandes
Orientador (DECiv/UFSCar)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marcio Moraes Valença'.

Prof. Dr. Marcio Moraes Valença
(Depto. Geografia/UFRN)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ioshiaqui Shimbo'.

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo
(DECiv/UFSCar)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Suely da Penha Sanches'.

Profª Drª Suely da Penha Sanches
Presidente da CPG-EU

DEDICATÓRIA

As mulheres de minha família que, com exemplos,
construíram meus fundamentos de vida:
Ter força para continuar,
ainda que o caminho não pareça favorável;
Ter coragem de acreditar em sonhos que,
com simplicidade, podem nos levar à esfera mais sublime do amor.

AGRADECIMENTOS

A cada dia, quando os braços de meu espírito se abrem para receber o sol e meu peito se inunda de ar, alegria e paz, agradeço àqueles que guiaram meu caminho. Muitas vezes de longe (quantos sem até mesmo saber!); outras, de tão perto que tropeçaram comigo e me ajudaram a levantar...

De casa, minha mãe, D. Didi, minha irmã, Érika, tia Regina, Niza,
Miguel, Betty e Rodrigo Lúcio
Do coração, a Edmilson Volpi
Do encontro, a todos os amigos feitos pela nossa passagem, em
bons tempos, entre o chão e o céu de São Carlos.

Pela dedicação e orientação, a Ana Cristina Fernandes, minha “mãezinha preta”
Pelo estímulo, a todos meus mestres e alunos queridos, com os quais sempre
quero aprender mais e mais.

A cada noite, quando os olhos de minha alma se abrem para o céu inundado de estrelas,
agradeço àqueles que iluminam minha vida, afastam meus temores e coloremeu
pensamento...

Meu pai, Ivan, inspiração para as novas idéias e alicerce da fé que
carrego comigo
Meus avós, Luiz e Nenê, exemplo de lealdade
Tia Dó, pela perspectiva do futuro e pela crença na capacidade de
criação do ser humano.

Sem vocês não haveria a pessoa que sou hoje.
Obrigada, queridos meus, e até mais ver.

Esta pesquisa somente pôde ser realizada com apoio da CAPES, da
Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto e do
Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana.

SUMÁRIO

Folha de Aprovação	ii
Dedicatória	iii
Agradecimentos	iv
Sumário	v
Resumo/ <i>Abstract</i>	vii
Lista de Quadros, Tabelas, Mapas, Gráficos e Figuras	viii
Epígrafe	xi
APRESENTAÇÃO	1
A CRISE GLOBAL E OS AJUSTES LOCAIS	3
1. A globalização da economia e transformações das relações mundiais	5
Compreendendo a crise	5
A crise e as economias periféricas	17
Novas territorialidades: a hierarquia das cidades e suas funções no cenário global	22
2. Global X Local: o novo paradigma de gestão urbana e a lógica empresarial	27
Planejamento Estratégico Urbano: conceitos e consensos	32
3. As transformações globais e o caso brasileiro	45
Planejamento urbano no Brasil	47
A Constituição de 1988, descentralização fiscal e a relevância do poder local	53
Adaptações ao novo paradigma de planejamento urbano	58
Gestão e planejamento urbano contemporâneos: novas prioridades, antigas necessidades	60
A gerência de cidades	62
A crítica (desmanchando consensos)	63
A ESTRUTURA URBANA E REGIONAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	70
1. A estrutura urbano-regional paulista e a região de S. J. Rio Preto	70
A interiorização do desenvolvimento e o município de São José do Rio Preto	74
Caracterização urbana municipal	88
Dinâmica urbana e regional	92

2. A estrutura urbana de São José do Rio Preto	109
Os vetores de crescimento e valorização urbana	110
A evolução da legislação urbanística	115
As contas públicas	122
O valor adicionado fiscal	131
Os incentivos à atividade econômica	134
III. SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NOS ANOS 1990: O QUE HÁ DE NOVO NO PLANEJAMENTO URBANO?	137
1. A aproximação com o planejamento estratégico de cidades	138
A evolução da estrutura do planejamento urbano	138
O discurso renovado	146
O <i>marketing</i> urbano	151
2. Parcerias dos setores público e privado	156
Os projetos de turismo	159
Parcerias e valorização urbana	170
3. Investimentos externos para habitação	175
Habitar Brasil/BID	175
CONCLUSÃO	192
BIBLIOGRAFIA	202
Documentos	208

RESUMO

Este estudo procura compreender em que medida as transformações das relações econômicas mundiais acentuadas a partir da década de 1960 têm refletido sobre o planejamento urbano de São José do Rio Preto. Compreendendo a acomodação do capitalismo através de reestruturações realizadas nos processos produtivos, organização e divisão do trabalho e ajustes do papel do Estado, relaciona-se o redesenho do mapa mundial e o novo papel das cidades no cenário global, o que leva ao foco deste trabalho: a recomposição das estruturas de poder local, mais propriamente relacionadas às questões de gestão do espaço urbano e seus impactos na estrutura urbana. A estrutura trabalhada se encerra quando são destacados elementos da nova tendência de planejamento urbano, o chamado planejamento estratégico de cidades, na esfera do poder municipal da cidade de São José do Rio Preto.

ABSTRACT

"This study tries to understand how the sixties, have reflected on São José do Rio Preto's urban planning. Knowing the capitalism fitting through the production process, the work organization and distribution, the state role adjustment. It's related to the new world map and the cities new role in the global scenary, what drives to this work focus:Reconstruction of the local government, mainly related to the urban space management and their consequences on the urban structure. The work finishes when the new tendency of the urban planning are higlighted, it's called city strategist planning is São José do Rio Preto range."

LISTA DE QUADROS, TABELAS, MAPAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadros

- 01 – Transição do planejamento urbano. p.33
- 02 – Sugestão de existência de paralelismo entre empresa e cidade. p.35
- 03 – Caracterização das etapas do planejamento estratégico de cidades. p.37
- 04 – Metodologia simplificada do planejamento estratégico de cidades. p.38
- 05 – Modelo organizativo do planejamento estratégico de cidades. p.39
- 06 – Estrutura da Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto (2000) p.144

Tabelas

- 01 – Demografia do estado de São Paulo – por regiões administrativas. P.77
 - 02 – Investimentos feitos em São Paulo. P.78
 - 03 – Investimentos anunciados para o estado de São Paulo (1999). p.79
 - 04 – Decisões de investimentos privados no estado de São Paulo (1999). p.80
 - 05 – Investimentos programados para o estado de São Paulo (1998-2003). p.80
 - 06 – Origem dos investimentos privados anunciados em São Paulo (1998-2003). p.81
 - 07 – Sistema financeiro - operações de crédito – estado de São Paulo. p.81
 - 08 – Indústria – número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor. p.83
 - 09 – Comércio – número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor. p.84
 - 10 – Serviços – número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor. p.85
 - 11 – Valor adicionado fiscal do estado de São Paulo. p.86
 - 12 – Empregos ocupados por setor. p.86
 - 13 – População de São José do Rio Preto (1980-2000). 92
 - 14 – População de S. J. Rio Preto segundo situação rural e urbana (1980-2000).p.93
 - 15 – Taxa de Urbanização e Densidade Demográfica de S. J. Rio Preto (1980-2000). p.94
 - 16 – Loteamentos irregulares de São José do Rio Preto. p.95
 - 17 – Caráter conferido aos loteamentos irregulares – por nomenclatura. p.96
 - 18 – Demografia de São José do Rio Preto e municípios limítrofes (2000). p.101
 - 19 – Potencial de consumo de São José do Rio Preto (2000). p.102
 - 20 – Potencial de consumo da região de São José do Rio Preto – raio de 25 km. p.103
 - 21 – Potencial de consumo da região de São José do Rio Preto – raio de 50 km. p.104
 - 22 – Potencial de consumo da região de São José do Rio Preto – raio de 50 km. p.105
 - 23 – População urbana e renda per capita - São José do Rio Preto. p.106
 - 24 – População urbana e renda per capita - região se SJRP – raio 25km. p.107
 - 25 – População urbana e renda per capita - região se SJRP – raio 50km. p.107
 - 26 – População urbana e renda per capita - região se SJRP – raio 100km. p.108
 - 27 – Consultas prévias analisadas pelo CPDD p.116
 - 28 – Incentivos oferecidos para instalação de empresas no município p.135
 - 29 – Número de assentamentos, domicílios e população em condições de “subnormalidade” p.183
 - 30 – Número de unidades habitacionais, habitantes e remoções de assentamentos “subnormais” p.183
 - 31 – Moradias em áreas de risco p.184
-

Mapas

- 01 – Investimentos anunciados no estado de São Paulo (1995-1998). p.78
- 02 – Localização de São José do Rio Preto no Estado de São Paulo. p.89
- 03 – Loteamentos irregulares – situação por rodovia. p.98
- 04 – Loteamentos irregulares – situação por ano de matrícula. p.99
- 05 – Favelas, loteamentos fechados (“condomínios”) e *shopping centers* p.114
- 06 – Loteamento em área de manancial p.119
- 07 – Favelas de São José do Rio Preto p.186

Gráficos

- 01 – Total do potencial de consumo por classe sócio-econômica. p.102
- 02 – Total do potencial de consumo de S. J. Rio Preto – por classe sócio-econômica – raio 25 km. p.103
- 03 – Total do potencial de consumo de S. J. Rio Preto – por classe sócio-econômica – raio 50 km. p.104
- 04 – Total do potencial de consumo de S. J. Rio Preto – por classe sócio-econômica – raio 100 km. p.105
- 05 – Porcentagem de população urbana de S. J. Rio Preto por renda mensal per capita (salário mínimo). p.106
- 06 – Porcentagem de população urbana de S. J. Rio Preto por renda mensal per capita (salário mínimo) – raio 25 km. p.107
- 07 – Porcentagem de população urbana de S. J. Rio Preto por renda mensal per capita (salário mínimo) – raio 50 km. p.107
- 08 – Porcentagem de população urbana de S. J. Rio Preto por renda mensal per capita (salário mínimo) – raio 100 km. p.108
- 09 – Evolução das despesas empenhadas por Secretaria – PM SJRP – (1990-2000). p.124
- 10 – Evolução das despesas empenhadas por Secretaria – PM SJRP – (1990-2000) - - detalhamento do empenho. p.126
- 11 – Receita Municipal arrecadada (1990 – 2000). p.127
- 12 – Índice de participação de SJRP no ICMS (1990 – 2000). p.128
- 13 – *Déficit* orçamentário de SJRP (1990 – 2000). p.128
- 14 – Dívida total interna / receita arrecadada. p.129
- 15 – Evolução do valor adicionado fiscal de SJRP por setor de atividade (1993 – 1999). p.132
- 16 – Evolução da participação de SJRP no valor adicionado do estado de São Paulo – por setor de atividade (1993 – 1999). p.133
- 17 – Evolução da participação de SJRP no valor adicionado total do estado de São Paulo (1993 – 2000). p.134

Figuras

- 01 – Localização da cidade de SJRP no estado de São Paulo. p.152
 - 02 – *Home page* Secretaria de Planejamento (2000). p.153
 - 03 – *Home page* Secretaria de Finanças (2000). p.153
 - 04 – *Home page* Incentivos fiscais oferecidos pela PM SJRP (2000). p.155
 - 05 – Visita do empresário texano a SJRP para negociar projeto de turismo. p.160
 - 06 – Projeto do Pólo de Lazer, Negócios e Turismo para SJRP. p.161
 - 07 – Localização de SJRP no estado de São Paulo. p.162
 - 08 – Vantagens apontadas pela PM SJRP. p.163
-

- 09 – Capa da reportagem sobre as melhores cidades para se investir – Revista Exame. p.163
 - 10 – Vias de acesso privilegiadas entre as quais SJRP está inserida. p.164
 - 11 – Plano Turístico para a região de SJRP. p.165
 - 12 – Área para implantação do “Parque Aquático”. p.166
 - 13 – Programa das edificações do Pólo Regional de Turismo, Negócios e Lazer. p.167
 - 14 – Localização da garagem e almoxarifado da PM SJRP. p.172
 - 15 – Notícia local: “Prefeito de SJRP negocia empréstimo com Secretaria Geral da Presidência da República – SEDU”. p.180
 - 16 – Notícia local: “Traficantes instalam pedágio do medo no Parque da Cidadania”. p.187
-

A mortalha não tem bolsos.

APRESENTAÇÃO

O foco do trabalho a ser apresentado se faz sobre o novo paradigma de planejamento urbano formado nas últimas décadas do século XX, o qual tem ganhado corpo e refletido cada vez mais nas gestões urbanas. Este estudo procura, embasado na contextualização das transformações econômicas mundiais e da revisão dos conceitos de planejamento urbano, compreender em que medida estes novos conceitos têm refletido na reformulação da gestão urbana e na adequação de prioridades sociais, assim como busca mudanças geradas – ou reforçadas – no próprio tecido urbano.

O interesse pela pesquisa nasceu de uma questão ainda recente, a melhor conceituação do que trata o novo paradigma de planejamento urbano, o planejamento estratégico de cidades. Até chegar à compreensão do conceito buscado, outros métodos de planejamento estratégico foram estudados, como os métodos de guerra, o de planejamento governamental e os de organizações empresariais. Ao encontrar o foco da pesquisa, contextualizando as transformações pelas quais o mundo passou nas últimas décadas e somando a produção recente de autores nacionais e internacionais sobre o tema, ficou mais clara à qual método de “planejamento estratégico” antes estudados estava mais relacionado o buscado neste trabalho.

A “gestão empreendedora” encontrada em várias cidades e conhecida em muitas outras encontra-se relacionada aos conceitos da gestão empresarial e da necessidade de “modernização” construída durante os anos do pós-guerra. Desta forma, o estudo enquadra-se no recorte temporal considerado o período de início e consolidação destas transformações: a construção do cenário inicia-se em 1930 para o quadro mundial e encerra-se em 2002, com os reflexos mais recentes dos novos conceitos na estrutura urbana do município de São José do Rio Preto.

Foram pesquisados, para tanto, aspectos relacionados ao planejamento estratégico de cidades no município de São José do Rio Preto, tanto tecendo informações com dados secundários disponibilizados por institutos de pesquisa quanto coletando e processando dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal para este trabalho. A organização final deste estudo ficou dividida em três partes. A primeira delas trata da contextualização geral das transformações das relações mundiais e da decorrente modificação no conceito de planejamento urbano, assim como contém uma breve revisão da evolução do planejamento urbano no Brasil e os principais ajustes nestes padrões, principalmente sobre o que se refere às duas últimas décadas do século XX. A segunda parte caracteriza a estrutura urbana de São José do Rio Preto considerando as abrangências urbana e regional, como forma de compreender a evolução do desenvolvimento urbano e a inserção regional da cidade. A terceira parte relata as novas experiências da cidade de São José do Rio Preto, assinalando fundamentalmente o que há de novo no planejamento urbano, como forma de destacar elementos relacionados aos conceitos de planejamento estratégico de cidades.

Espera-se que a análise trazida por este trabalho possa, juntamente com outros trabalhos, contribuir para a melhor compreensão da realidade de São José do Rio Preto.

A CRISE GLOBAL E OS AJUSTES LOCAIS

incontrovertidas
sodomasoquistas
composicionais
disciplinadas
ortográficas
insistentes
restrições;
dezesseis
partiram,
intensa
híbris,
agora
tudo
vai
ao
0

(Oulipo Compendium)

Neste fim de século predominou a idéia de que o processo de globalização dos mercados havia de se impor no mundo todo, independentemente de posições políticas adotadas pelos governos de cada país, condição esta somada às mudanças geradas pelo imperativo tecnológico atual e semelhante ao avanço que comandou o processo de industrialização da sociedade moderna dos dois últimos séculos. Porém, junto destes avanços tecnológicos expressa-se, no cenário mundial, uma retração dos mercados de trabalho e consumo somados à debilidade dos atuais sistemas estatais, o que tem gerado importantes mudanças estruturais em todo o mundo (Furtado, 1999:25). A concentração de renda e o processo de exclusão social apresentam-se nitidamente agravados, contrariamente à idéia mais popularizada de que a globalização estaria diminuindo as diferenças de condições sociais, econômicas e espaciais e aumentando a igualdade em todo o mundo, em um processo homogeneizador.

O recorte temporal abarcado neste capítulo abrange o período de transformação destas relações econômicas mundiais, no qual se procura compreender a acomodação do capitalismo através de reestruturações realizadas nos processos produtivos, organização e divisão do trabalho e ajustes do papel do Estado. A partir de então estes aspectos estarão relacionados ao redesenho do mapa mundial e ao novo papel das cidades no cenário global, o que levará diretamente ao foco deste estudo: a recomposição das estruturas de poder local, mais propriamente relacionadas às questões de gestão do espaço urbano e seus impactos na estrutura urbana.

Na tentativa de compreender os efeitos espaciais e de gestão urbana decorrentes da acumulação de capital com a reestruturação do capitalismo, acentuada na última década do século XX, busca-se conhecer, primeiramente, a especificidade da crise em curso, destacando os novos parâmetros econômicos, institucionais e espaciais provocados pelos ajustes decorrentes da reestruturação do capitalismo. Assim, esta análise inicia-se pela retomada do quadro histórico em que se desenvolve a economia deste período, o qual contém aspectos sobre a crise em si, a inserção do caso Latino Americano, as transformações do papel do Estado e sua importância neste cenário, argumentações sobre o viés tecnológico e contextualização das novas territorialidades.

Não é intenção deste capítulo, no entanto, reproduzir em detalhes todas as mudanças nas dinâmicas econômicas das últimas décadas. Partindo do pressuposto que estas dinâmicas têm gerado inúmeras consequências para cidades e suas regiões, não somente na economia mas também nos domínios social e político, somente foi observado o suficiente para que se pudesse compreender as conexões entre as dinâmicas de reestruturação econômica e urbana e a ponte entre as escalas global e local.

1. A globalização da economia e transformações das relações mundiais

Compreendendo a crise

A organização da atividade econômica mundial entra em transformação em meados da década de 60, com a reestruturação de alguns antigos centros de poder industrial e com a acelerada industrialização de alguns países do Terceiro Mundo – na Ásia e América Latina em particular -, quando o Japão e a Europa Ocidental, com suas economias recuperadas do pós-guerra, buscaram expandir os domínios de suas produções e seus mercados consumidores. A industrialização decorrente destes interesses em expansão foi especialmente favorecida devido à fragilidade ou inexistência de contrato de trabalho nos países do Terceiro Mundo, permitindo que houvesse a exploração deste fator na expansão industrial desejada (Harvey, 1989). Antes de caracterizar as décadas de crise, porém, o foco se voltará ao período anterior a ela, a fim de que se possa compreender em que contexto estão inseridas as transformações do mundo atual.

O período entre o início da década de 1950 e início da década de 1970 foi de grande crescimento para o mundo capitalista. A partir da década de 1950, juntamente com o crescimento da população mundial, alguns países apresentaram, em maior ou menor medida, crescimento do PIB, da produtividade e da força de trabalho empregada, cujas proporções ganharam maior visibilidade a partir da década de 1960. A este período de grande crescimento econômico foram dados alguns nomes a fim de descrevê-lo, como os “Trinta Gloriosos” ou a “Era de Ouro de um quarto de século”. Argumenta Hobsbawm (1995:264), que no período do pós-guerra outros países tiveram condições de se equiparar à economia modelo de sociedade industrial de início do século XX, a dos EUA.

Vários países tentaram sistematicamente seguir o modelo norte-americano em um processo que, somado às condições de recuperação do pós-guerra, acelerou o desenvolvimento econômico e caracterizou o Grande Salto para Adiante da economia capitalista. Houve, neste período, uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço bastante espetacular na internacionalização da economia. O Grande Salto para Adiante foi mais do que a tentativa de muitos países de imitar os EUA para “modernizar” sua estrutura econômica e atingir o “ideal” patamar de desenvolvimento – ou sair do subdesenvolvimento – através da industrialização. No

período processou-se a composição de uma economia mista, de estreitos laços entre forças de mercado e governo em torno de possibilidades de planejamento e controle conjuntos e multiplicada a capacidade produtiva da economia mundial, tornando possível uma divisão de trabalho internacional muito mais elaborada e sofisticada.

A regulação das forças de mercado, fator determinante para este crescimento, já vinha sendo estudada antes do final da Segunda Guerra, em parte como receio de repetição das conseqüências da Grande Depressão. Como esta se deveria ao desenrolar do livre-mercado irrestrito, deste período em diante as economias passaram a ser submetidas a um esquema de planejamento público e regulação das relações econômicas. Hobsbawm (1995: 267-8) observa que,

“em suma, por diversos motivos, os políticos, autoridades e mesmo muitos dos homens de negócios do Ocidente do pós-guerra se achavam convencidos de que o retorno ao *laissez-faire* e ao livre mercado original estava fora de questão. Alguns objetivos políticos – pleno emprego, contenção do comunismo, modernização das economias atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas – tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. Mesmo regimes mais dedicados ao liberalismo econômico e político podiam, agora, e precisavam, dirigir suas economias de uma maneira que antes seria rejeitada como ‘socialista’ (...) *A Era de Ouro do capitalismo* teria sido impossível sem esse *consenso de que a economia da empresa privada* (livre-empresa era o nome preferido) *precisava ser salva de si mesma para sobreviver*” (grifo nosso).

Essa estrutura se manteve durante um período para a maioria dos países ocidentais mais desenvolvidos, girando em torno de uma construção política que somou consensos: de um lado interesses de empregadores atentos à possibilidade de aumento de ganhos, e de outro o consenso político entre forças de esquerda e direita em torno de possibilidades de planejamento. Como Oliveira (1998: 22) observou, a retirada de custos de parcelas necessárias para a reprodução da força de trabalho do custo interno de produção e sua transformação em custos sociais – o chamado salário indireto¹ – foi parte importante do percurso necessário para a constituição do “trabalho abstrato”.

¹ Financiamento da reprodução da força de trabalho que atinge toda a população por meio de gastos sociais que têm como exemplo a medicina socializada, educação universal gratuita e obrigatória, previdência social, seguro-desemprego, subsídios para transporte, benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e ainda lazer, favorecendo assalariados de classes média e baixa. (Oliveira, 1998: 19-20)

Este padrão de financiamento público teve lugar central na articulação dos fatores de expansão econômica do período e acabou favorecendo os segmentos envolvidos. Os empregadores apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento; os trabalhadores recebiam salários que subiam regularmente além de benefícios extrasalariais; e o governo conseguia estabilidade política e instrumentos para administração macroeconômica das economias nacionais. A partir da década de 1960 o equilíbrio deste consenso começa a ser questionado à medida que os gastos com seguridade social aumentam a ponto de se tornarem boa parte dos gastos públicos totais (Hobsbawm, 1995 e Oliveira, 1998).

As inovações tecnológicas deste período, por sua vez, encontravam-se direcionadas ao desenvolvimento industrial e mostravam seu avanço, abrindo caminho para contradições adicionais. Ao mesmo tempo que as políticas avançavam no sentido de assegurar o pleno emprego e a seguridade social, a grande característica do desenvolvimento tecnológico da Era de Ouro era a de precisar cada vez mais de maciços investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento e de cada vez menos trabalhadores – a não ser como consumidores (Hobsbawm, 1995). De acordo com Hobsbawm, um dos fatores que alterou as relações produtivas mundiais foi o início de uma nova prática na produção industrial. O novo método de controle de estoques *just in time*, iniciado pelos japoneses e tornado possível com o avanço tecnológico em meados da década de 1970, consiste em um sistema de estoques reduzidos que possibilita a produção e entrega das componentes nas diferentes seções um pouco antes de serem utilizadas. Tal método permitiu o aumento da capacidade de variar a produção em pouco tempo, a fim de enfrentar as variações de mercado, que por sua vez vão se acentuando em paralelo ao avanço tecnológico.

Este método de organização da produção também gerou grande impacto nas relações trabalhistas e, junto com a evolução das tecnologias de comunicação e da microeletrônica, aumentou as possibilidades de desconcentração industrial para diferentes territórios. Além de estes aspectos refletirem o desenvolvimento da indústria e da agricultura também provocaram uma revolução na vida cotidiana com o desenvolvimento de novos produtos. Antigos luxos passaram a ser itens de consumo diário e os conflitos em torno dos fatores de produção, trabalho e consumo tornavam-se cada vez mais acentuados e evidentes. Finalmente, a expansão econômica com grande demanda por trabalhadores dificultava o controle dos ganhos salariais e adicionava mais

elementos ao conjunto de fatores que terminam por corroer o equilíbrio entre produção e consumo típico da Era de Ouro.

Hobsbawm (1995) delimita o início das décadas de crise entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, conferindo-lhe como causas a explosão salarial, o colapso do sistema financeiro internacional, o *boom* de produtos (1972-3) e a crise da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Caracteriza o desenrolar da crise no início da década de 1970 a inflação em rápida ascensão e maciços aumentos nos meios circulantes no mundo capitalista: transportes, comunicações e capital, principalmente o capital financeiro.

A expansão industrial mundial transformou o contexto de competitividade mundial, a partir de onde começa a mudar o cenário de disputa de interesses que vão se globalizando. Alteram-se os fundamentos sobre soberania, controle sobre territórios e fronteiras mundiais, de tal forma que Hobsbawm (1995) defende que a economia, a partir da década de 1960, se tornou cada vez mais “transnacional”, ou seja, ultrapassou as relações internacionais de comércio desenvolvidas até então. Este autor descreve a economia transnacional como “um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e as fronteiras do Estado não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores. No caso extremo, passa a existir uma ‘economia mundial’ que na verdade não tem base ou fronteiras determináveis, e que estabelece, ou antes impõe, limites ao que mesmo as economias de Estados muito grandes e poderosos podem fazer” (p. 272).

Hobsbawm observa que a “internacionalização” se tornou um processo constante a partir da década de 1970 e destaca três aspectos que o distingue dos processos vividos anteriormente: primeiro, os interesses em expansão são de empresas transnacionais (ou “multinacionais”); segundo, uma nova divisão internacional do trabalho, com a evolução dos transportes e comunicações, permitiu dividir a produção de um único produto final entre as diferentes localidades no mundo; e, terceiro, ocorreu um fantástico aumento de financiamento externo, *offshore*², termo que se tornou mais corrente a partir da década de 1960. “Este último não foi só uma das primeiras formas de transnacionalismo a desenvolver-se, mas também uma das que demonstram mais vividamente a maneira

² “Prática de registrar a sede legal da empresa num território fiscal generoso, em geral minúsculo, que permitia aos empresários evitar os impostos e outras restrições existentes em seu próprio país.” (Hobsbawm, 1995: 272)

como a economia capitalista escapava do controle nacional, ou de qualquer outro” (Hobsbawm, 1995: 272). De acordo com o autor, a transnacionalização se presta particularmente a transações financeiras, as quais tiveram seu volume aumentado a partir deste período e passaram a ser o principal aspecto que caracteriza a acumulação de capital no período atual.

Revisitando as dinâmicas econômicas mundiais, Swyngedouw *et al* (1999) reafirmam os argumentos de Hobsbawm e Harvey sobre as “Décadas de Crise”, concentrando-se nos acontecimentos que marcaram as transformações ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, dividindo-as em quatro partes: a crise de produtividade e o declínio da produção industrial; a terceirização ou o crescimento do setor de serviços; a instabilidade nos setores monetário e financeiro mundial; e mudanças nos papéis e políticas do Estado. Para estes autores, tais fatores constituem o cerne das mudanças que acabaram por configurar o mundo atual, conferindo-lhe características como acentuação nas desigualdades de distribuição de renda e riquezas e entre espaços urbanos e regionais, em escalas local, nacional e internacional.

A mudança nos setores monetário e financeiro constitui, de acordo com os autores, importante parcela das alterações que acabam por configurar o mundo atual ou o que há de realmente novo nele. Desde o final da Segunda Guerra, a dominação econômica dos EUA e do dólar funcionou como estabilizador econômico mundial, por este estar ligado a uma quantidade específica de ouro. A partir dos anos 1960, dólares fluíram para fora dos EUA aceleradamente, a fim de financiar *déficits* gerados por suas atividades militares, investimentos de firmas americanas no resto do mundo e programas de bem-estar-social, conforme relata Hobsbawm (1995).

A estabilidade do dólar, continua Hobsbawm – e com ela a do sistema de pagamento internacional – não mais se baseava nas reservas dos EUA, mas na disposição dos bancos centrais europeus. Os dólares tornaram-se um instrumento negociável pois, diferentemente do ouro, o dólar tinha “o poder de render juros (...) Longe da tutela do banco central americano, um mercado paralelo de dólar vai se construindo, tendo a *City* de Londres como epicentro” (Fernandes, 2001: 32). “Esses dólares em livre flutuação, acumulando-se em grande quantidade graças aos crescentes investimentos do governo dos EUA, se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimos a curto prazo, que escapava a qualquer controle” (Hobsbawm, 1995: 273). No final da década de 1960, a procura dos bancos europeus pela troca de dólar por ouro fez com

que o preço do ouro aumentasse e a conversibilidade do dólar tivesse fim em 1968, tornando-se oficial em 1971 (Hobsbawm, 1995).

Swyngedouw *et al* apontam, por esta razão, o ano de 1971 como o início do período de crescente instabilidade econômica e financeira mundial, marcado pela saída dos E.U.A. do acordo de Bretton Woods³, acordo este que consistiu em uma das condições que deram suporte à estabilidade macroeconômica e à recuperação mundial do pós-guerra. A desregulação das taxas de câmbio decorrentes desta ruptura desequilibrou o cenário econômico que se desenvolvia e começou a desenhar uma nova realidade, agravada quando somada às crises energéticas de 1973 e 1979. A situação contemporânea caracterizada pela volatilidade da moeda e expansão dos mercados de capital passou a significar ampliadas oportunidades de lucros financeiros e incentivou os mercados de crédito, dando nova importância e maior destaque a processos de ganhos especulativos de capital.

Neste novo cenário, a atenção das empresas multinacionais passou a se concentrar na internacionalização dos mercados e redução da regulação das fronteiras nacionais, as quais buscam se tornar independentes do Estado e seu território. Além disso, buscam “intensificar o recurso a ganhos financeiros, o que passa a ser um item essencial do leque de estratégias corporativas da empresa produtiva, liderada por grandes interesses corporativos”, conclui Fernandes (2001: 31).

A crise de produtividade, um dos aspectos ressaltados por Swyngedouw *et al* (1999), é caracterizada pelo declínio do setor industrial, especialmente dos sistemas de produção de larga escala, dentro da indústria tradicional⁴ e dos setores fordistas industriais⁵. Estes fatos se relacionam com as mudanças na organização do trabalho geradas por adoção de inovações tecnológicas e organizacionais da produção industrial na busca de

³ Conferência de Bretton Woods: “nome pelo qual ficou conhecida a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods, E.U.A., com representantes de 44 países, para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional - FMI – e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD” (Sandroni, 2001: 120).

⁴ Carvão, ferro e aço, têxtil.

⁵ Automobilístico, eletro e eletrônico, de engenharia, produtos agrícolas de consumo de massa, que têm o preço controlado pelo mercado internacional (*commodities*). De acordo com Sandroni (2001: 112), *commodity* “é o termo que designa, nas relações comerciais internacionais, um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial”.

aumentar os lucros empresariais e aumentar a competitividade dentro de mercados, ora disputados por um número maior de países.

A reestruturação da atividade industrial fordista adotou algumas faces, como o massivo fechamento de plantas industriais, deslocamento do emprego para outros setores e racionalização das forças de trabalho, resultando em uma nova configuração do espaço, em suas diferentes escalas – local, nacional e internacional (Swyngedouw *et al*, 1999). A tercerização⁶ foi um processo bastante incrementado como resposta à crise de acumulação e, entre outros fatores, é associada à redução das plantas industriais. A busca de compensação da perda do emprego industrial por ocupações no setor de serviços tem servido de justificativa e incremento do discurso, em muitos países, sobre o aumento de investimentos neste setor. Porém, Swyngedouw *et al* constatam, ao estudar cidades européias⁷, que ainda que grande porcentagem dos novos empreendimentos tenha sido concentrada no setor de serviços, somente em raros casos a oferta de novos postos de trabalho no terciário compensou a perda de emprego industrial.

A configuração do Estado de Bem Estar, idealizado após a década de 1930 e implementado no pós-guerra foi sendo remodelado à medida que respostas à crise vão se fundamentando em pressupostos neoliberais. Assim como o processo produtivo deveria adquirir mais *flexibilidade*, em contraposição à *rigidez* que impedia a continuidade do desenvolvimento econômico, nesta visão também o Estado devia ser submetido a profundas mudanças. De acordo com Fernandes (2001), a escala nacional do aparelho de Estado passou a ser entendida como uma estrutura institucional rígida associada ao regime de acumulação em declínio, e incapaz de assegurar o predomínio da nação em matéria de política econômica frente às estratégias das corporações transnacionais. A escala nacional deveria ceder lugar às esferas local e global, ambas apresentadas na visão hegemônica como mais consistentes com o regime de acumulação flexível.

A grande desconcentração industrial ocorrida a partir deste período esteve relacionada à nova postura que o Estado, nos diversos países começavam a adotar como vistas a

⁶ “Prática empresarial de contratar empresas externamente, isto é, realizar parte de sua produção externamente. Geralmente, as atividades terceirizadas estão relacionadas com atividades periféricas ou complementares a uma empresa e em alguns casos na atividade primordial da empresa. O objetivo é reduzir custos de produção, não apenas pelo barateamento das despesas com mão-de-obra - algumas vezes o valor da contratação de trabalhadores é até mesmo mais onerosa à empresa -, como também com a racionalização de custos com a redução de estoques e espaço físico da produção (planta industrial) por exemplo” (Sandroni, 2001: 601).

“melhor” se inserir no mundo “globalizado”. As indústrias migraram, em grande parte, para países em que a regulação em torno dos fluxos de capitais e seguridade social era menor, pois “todo Estado ou território sério, por mais comprometido que estivesse com a liberdade de obter lucros, havia estabelecido em meados de 1960 certos controles e restrições à conduta de negócios legítimos, no interesse de seu povo” (Hobsbawm, 1995: 272). A redução de limites à reprodução de capital em alguns países, porém, pressiona os demais no sentido de sua adoção, de tal modo que tais reformas terminam por se alastrar vigorosamente numa competição internacional por redução da regulação, especialmente sobre a relação capital-trabalho.

Assim, a partir dos anos 70, as contradições inerentes ao processo de acumulação fordista tornaram-se cada vez mais evidentes, desta vez em um cenário mais amplo e integrado, um cenário global. A transição para um cenário multipolar de interesses econômicos, com a entrada de novos países na competição global e a financeirização⁸ da acumulação, ao lado da redução da regulação desta, constituem os pontos-chave da transição econômica e da articulação entre esferas de poder - internacional, nacional, regional e local.

Harvey (1989), ao argumentar sobre a crise e transição na economia mundial, dava pistas sobre a substituição da *rígida* produção em massa fordista por um novo regime de acumulação, *flexível*, que ele assim caracterizou pelo surgimento de novos setores de produção e de novos mercados e, sobretudo, de taxas muito intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Estas mudanças envolveram rápidas alterações nos padrões de desenvolvimento desigual – como afirmou Swyngedouw em função da crescente concentração de capital –, tanto entre setores produtivos como entre regiões geográficas e grupos sociais. Vale acrescentar uma observação para a devida compreensão da transição ao novo regime chamado de flexível. Se algumas indústrias se adaptaram ao modelo flexível introduzindo novas tecnologias de processo e produto, intensificando o emprego de fatores “virtuosos” à sua linha de produção, outras ao contrário continuaram no antigo sistema, fazendo uso de fatores deletérios como, por exemplo, a exploração de mão-de-obra, especialmente feminina e infantil, jornadas de trabalho extensas e redução da seguridade social. Parte do foco deste capítulo diz

⁷ Atenas, Berlim, Bilbao, Birmingham, Bruxelas, Copenhague, Dublin, Lille, Lisboa, Londres, Nápoles, Roterdã e Viena.

⁸ De acordo com Braga (1997 *apud* Fernandes, 2001), financeirização é o processo de acumulação capitalista contemporânea em que “a valorização e a concorrência operam sob a dominância da lógica financeira” (Braga, 1997: 195)

respeito à capacidade que o sistema capitalista tem de fazer uso dos grupos de fatores ora citados, especialmente em situações de incerteza e transição.

Voltando ao período de início da crise, pode-se dizer que a Era do Ouro tenha acabado em 1973-75. O crescimento econômico do mundo capitalista desenvolvido continuou, especialmente nos “países em recente industrialização” ou *NICs*, cujas revoluções industriais só haviam começado na década de 1960⁹ impulsionadas pela internacionalização de capitais americanos, europeus e, mais tarde, japoneses (Hobsbawm, 1995). Por outro lado, a situação em regiões particulares do globo era, neste momento, consideravelmente menos favorável. Na África, Ásia Ocidental e na América Latina o crescimento do PIB per capita cessa ou se reduz a partir do final da década. A inflação cresce enquanto a renda das famílias diminui na década de 1980, e a produção cai durante a maior parte dos anos da década nas duas primeiras regiões, e por alguns anos na última (World Economic Survey, 1989: 8 e 26 *apud* Hobsbawm, 1995: 395). A década de 1980 para estas regiões foi de severa depressão.

Problemas que tinham dominado a crítica ao capitalismo antes da guerra e na Era de Ouro reapareceram depois de 1973. Pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade passaram a ser constantes a partir dos anos 1980, assim como o aumento da desigualdade social em todo o mundo, um cenário que contrasta com o aumento da capacidade de produção de riqueza que os avanços tecnológicos propiciam. Referindo-se a este aspecto, Hobsbawm (1995: 398) observa que o “fato fundamental das Décadas de Crise não é que o capitalismo não funcionava tão bem como na Era de Ouro, mas que suas operações haviam se tornado incontroláveis”.

A economia mundial que enfrentava os problemas das décadas de 1970 e 1980 não era a mesma da Era de Ouro, o sistema de produção estava transformado pela revolução tecnológica e globalizado ou “transnacionalizado” com grande extensão. Considerando esta relação, as conseqüências que melhor ilustram as transformações são as sofridas no mundo do trabalho, com o desemprego estrutural. A relação entre mão de obra

⁹ Harvey (1989) caracteriza as transformações do período atual através da existência de uma nova divisão internacional do trabalho, dos novos princípios de localização e dos mecanismos de coordenação no interior de corporações transnacionais, bem como entre diferentes mercados setoriais de produtos e mercadorias. Este processo foi ampliado com a expansão dos países recém-industrializados (NICs), como a “gang dos quatro” do Sudeste Asiático (Hong Kong, Singapura, Taiwan e Coréia do Sul), que começaram a competir por mercados de certos produtos (têxteis, eletrônicos, etc.) nos países capitalistas avançados, e logo foram acompanhados por muitos outros NICs (Hungria, Índia, Egito) e por países que antes tinham implantado

dispensada e produtividade foi inversamente proporcional, como esperado: a dispensa de trabalhadores não afetou a produtividade que, ao contrário, aumentou no mesmo período. A tragédia das Décadas de Crise foi que “a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles” (Hobsbawm, 1995: 404).

A economia mundial se expandia, ao mesmo tempo em que o mecanismo que até então gerava empregos para homens e mulheres que entravam no mercado de trabalho sem qualificação se desfazia. Hobsbawm (1995: 404) acrescenta que “mesmo que alguns [trabalhadores] pudessem ser retreinados para os empregos de alta qualificação da era da informação, que continuavam a expandir-se (a maioria dos quais exigia cada vez mais educação superior), não havia suficientes empregos desse tipo para compensar.” Nos países mais ricos, os desempregados recorriam à dependência da previdência social – e sofriam o desprezo moral da falta de trabalho – e, nos países mais pobres, entravam na “economia informal” ou “paralela”.

De acordo com Hobsbawm (1995), neste momento de crise e transição, dois instrumentos foram determinantes para se assegurar a transnacionalização do capital: primeiro, a voluntária abdicação de poder nacional para autoridades supranacionais por Estados médios que não mais se sentiam suficientemente fortes para sobreviver na nova realidade – é o caso da Comunidade Européia – e, segundo, o aumento da autoridade dos organismos financeiros internacionais estabelecidos depois da Segunda Guerra – FMI e Banco Mundial. Estes, apoiados pela oligarquia dos grandes países capitalistas – Grupo dos Sete¹⁰ e especialmente sobre o domínio dos E.U.A. – se tornavam cada vez mais institucionalizados a partir da década de 1970 e adquiriram crescente autoridade nas Décadas de Crise, à medida que se tornaram maiores as incertezas do processo de acumulação ao longo dos anos 1980, com a crise da dívida do Terceiro Mundo e o colapso das economias do bloco soviético.

As mudanças na regulação trabalhista são assim um aspecto da reestruturação em curso. Por um lado, as regulações sobre o trabalho e seguridade social desenvolvidas nos “anos dourados” passaram a ser entraves difundidas como retomada da expansão econômica, vistas como responsáveis pela transferência de plantas industriais para

estratégias de substituição de importações (Brasil, México) numa reformulação locacional da produção industrial no mundo.

¹⁰ Alemanha, Japão, Itália, França, Grã-Bretanha, Canadá e Estados Unidos.

outros territórios do mundo. Neste sentido, cada vez maior redução de regulação por parte dos Estados Nacionais vem sendo reivindicada como medida para garantir a continuidade deste processo. Por outro lado, o considerável avanço das inovações tecnológicas têm facilitado o aumento do desemprego, fragilizando ainda mais o lado do trabalhador na relação com o capital.

As práticas relacionadas com o Estado de Bem Estar Social vieram a coroar as lutas sociais do século XIX e da primeira metade do século XX. Esta estruturação do Estado representou um compromisso entre as forças do capital e do trabalho, permitindo uma alocação dos recursos disponíveis e uma redistribuição de renda entre indivíduos e uma elevação geral do nível de vida em todos os países ocidentais (Petrella, 2001). A crise de acumulação fordista, bem como Petrella observa, levou o Estado de Bem Estar Social a ser desfigurado, sob o argumento de que aquele subtraía a responsabilidade dos indivíduos, tornava-os ineficientes, não evitava o crescimento do *déficit* público, intervinha intempestivamente na economia e corrompia a vida pública.

Com a justificativa de estar reagindo a estes aspectos, o papel do Estado é reduzido de seguridade social, controle de fluxos financeiros internacionais, provisão de serviços públicos e na regulação da relação capital-trabalho, de modo que sua atuação se voltasse para atender requisitos de melhor realização e expansão do capital privado. As negociações passaram a ser locais ou por empresa; serviços e empresas públicas são privatizadas, bem como serviços de saúde e seguridade social. As mudanças refletiram fortemente nas relações entre o trabalhador e o patrão também quando os financiamentos públicos passaram a ser conduzidos para atração de investimentos que pudessem atrair indústrias para seus territórios, concedendo-lhes benefícios diversos, que vão desde a isenção de impostos urbanos à doação de terrenos, passando por construção da infra-estrutura necessária para esta atração de instalações empresariais, reduzindo os custos operacionais destas e a prioridade dos investimentos sociais.

Santos (1996) lembra que “a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. (...) Se o “mundo” hoje torna-se ativo sobretudo por via das empresas gigantes, essas empresas globais produzem privatisticamente suas normas particulares, cuja vigência é, geralmente e sob muitos aspectos, “indiferente” aos contextos em que vêm a inserir-se”, ou seja, estas realizam seus investimentos em locais que lhes são mais favoráveis em função da exploração do trabalho, de oferta de incentivos, sendo

indiferente para elas o território, o local de implantação, desde que este tenha os atributos para que se realizem ganhos econômicos.

Swyngedouw (1999) argumenta que a reestruturação do capitalismo é um fenômeno mundial, cuja dinâmica pode ser observada em diversos países como forma de recuperar o rendimento, produtividade e dinamismo perdidos com a crise do processo de acumulação. Transformações no papel do Estado constituem ajustes, entre outros, ditos necessários pela lógica agora dominante, a do livre-mercado. O autor prossegue, apontando que estas transformações implicavam na priorização do papel do Estado de proteção explícita do capital privado, adequando seu aparato legal e administrativo para os negócios e desempenhando também o papel de coordenador de projetos e legitimador de ações, especialmente quando os riscos do setor privado são mais altos.

Swyngedouw (1999) questiona ainda a idéia de que comunidades locais e autoridades públicas são capazes de controlar dinâmicas estruturais e institucionais. Entretanto, ele compreende que a participação e inserção nas propostas globais para superação da crise fazem uso do posicionamento destas autoridades à medida que estas aprovam e implementam medidas que atendem aos interesses da grande empresa, no lugar de atender aos interesses e necessidades mais coletivas de sua comunidade. As sugestões dominantes para superação da referida crise, reafirmada pelo discurso ideológico propagado pelas agências multilaterais, englobam a necessidade de ampla “modernização” ou “reforma”, que se daria por meio da modificação de aspectos econômicos nacionais, regulatórios, institucionais e na gestão e planejamento urbanos, que acabam por ser implementadas nas diferentes esferas de poder governamental.

Se por um lado a grande instabilidade monetário-financeira e cambial desencadeada nos anos 1970 acabou por desacelerar o crescimento das economias nacionais em geral, os efeitos desta instabilidade e dos ajustes a ela não são os mesmos de país para país, especialmente para os países periféricos. A adoção das políticas neo-liberais nestes últimos têm impacto considerável nas suas trajetórias de desenvolvimento. A assimilação do processo de globalização¹¹ e ao jogo de grandes interesses mundiais nestes países passa à pauta deste capítulo, como forma de compreender a especificidade da crise e seu agravamento nos últimos anos nos cenários latino-americano e brasileiro. Com isso,

¹¹ “Termo que designa o fim das economias nacionais e a integração cada vez maior dos mercados, dos meios de comunicação e dos transportes” (Sandroni, 2001: 265).

busca-se aumentar a percepção sobre as possíveis alternativas à inserção neste processo, compartilhando com Swyngedouw seu questionamento.

A crise e as economias periféricas

No pós-guerra, os EUA tiveram superávit no balanço de pagamentos e adotaram vigorosa política de internacionalização de capital produtivo, enquanto a Europa havia decidido pela exportação – para defender sua indústria, seu nível de emprego interno e manter o equilíbrio de seus pagamentos. Neste contexto, a América Latina se torna importante pólo de atração de investimentos e mercado para a expansão de exportações europeias, pois havia acumulado reservas expressivas (Sandroni, 2001). A contrapartida oferecida para que essas exportações se viabilizassem, continua Sandroni, foram algumas vantagens dadas aos importadores, especialmente no que se refere ao financiamento para compras em países europeus. Já na década de 1950 países latino-americanos, começando pela Argentina e Brasil, encontraram dificuldades de saldar seus compromissos com a OECE – Organização Européia de Cooperação Econômica¹² – e recorreu algumas vezes a negociações com o Clube de Paris¹³.

Um outro fator que fez a Era de Ouro, acrescenta Hobsbawm (1995), foi o início do uso de combustíveis fósseis – inédito até este período. Na década de 1960, os empréstimos a curto prazo foram realizados aos países não pertencentes à OCDE por bancos europeus relacionados aos lucros do petróleo, na busca de ganhos rápidos. Além disso, o preço bastante reduzido do petróleo foi mais um motivo para seu êxito. Durante todo o período de 1950 a 1973 esta energia foi substancialmente barata, até que depois de 1973 o cartel de produtores de petróleo, a OPEP, passou a regular seus preços pelo mercado, desencadeando a crise do petróleo. Antes da crise foi muito favorecida a expansão da indústria automobilística. Há muito instalada na América do Norte, depois da guerra atingiu a Europa e, mais tarde, embora mais modestamente, o mundo socialista e alguns países latino-americanos, o que fez do caminhão e do ônibus os principais meios de

¹² Formada, em 1948, por países da Europa Ocidental para distribuir entre si os recursos do Plano Marshall. Em 1961 evoluiu para OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – da qual fazem parte: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá e Japão (Sandroni, 2001: 102).

¹³ Clube de Paris, Clube dos Credores ou Grupo dos Dez, formado pelos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Alemanha Ocidental, França, Bélgica, Holanda, Suécia e Japão, discute os refinanciamentos multilaterais das dívidas dos países que não são membros da OCDE. (Sandroni, 2001: 246)

transporte do globo. Este avanço significou também a implantação de importante fatia da indústria que se desenvolveu no Brasil – principalmente na Região Metropolitana de São Paulo.

O endividamento externo de países prejudicados pela guerra e de países em desenvolvimento foi crescente após a Segunda Guerra Mundial. Diversas fontes, entre as quais encontravam-se bancos americanos e europeus, financiaram a reconstrução ou o desenvolvimento dos países destruídos pela guerra, mas também de alguns outros de interesse estratégico para a hegemonia americana (como no caso do sudeste asiático), o que favoreceu o desenvolvimento de base industrial no Terceiro Mundo. A América Latina só vai se beneficiar do crédito internacional de forma mais sistemática a partir da constituição do mercado de petrodólares – ou eurodólares – que se consolida com a crise do petróleo mencionada. Entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980 a região passou por um período de grande crescimento econômico, em que se insere o “milagre econômico” brasileiro. Ainda que já na segunda metade da década de 1970 o crescimento econômico não tenha sido semelhante ao período anterior, até o início da década de 1980 o dinamismo do desenvolvimento industrial era nítido na América Latina e no Brasil, especificamente (Hobsbawm, 1995).

A transnacionalização estava em curso e os países do Terceiro Mundo passaram a sediar parte dos processos de produção. Ainda no final de 1960, o Brasil abrigou uma das primeiras zonas francas¹⁴ do mundo, em Manaus, fabricando artigos têxteis, brinquedos e produtos de papel, eletrônicos e relógios digitais para empresas americanas, holandesas e japonesas. As zonas francas ou fábricas *offshore* utilizavam mão-de-obra barata, normalmente feminina e jovem (Hobsbawm, 1995).

Os países do Terceiro Mundo passaram a exportar manufaturas para os países centrais a partir de 1970, em escala substancial. De acordo com Hobsbawm (1995), estes países podiam exportar artigos produzidos inteiramente pela indústria local – como os têxteis, a maioria dos quais havia migrado dos velhos países industriais para os “em desenvolvimento” – assim como torná-los parte de um processo transnacional de manufatura. No final dos anos 1970, prossegue este autor, a fatia das exportações globais que cabia ao Terceiro Mundo dobrou e no final da década de 1970 surgiram

¹⁴ “Área delimitada no interior de um país e beneficiada com incentivos fiscais e tarifas alfandegárias reduzidas ou ausentes. Seu objetivo é acelerar o comércio e, às vezes acelerar o desenvolvimento industrial de uma região.” (Sandroni, 2001: 646)

novos países industriais de outros segmentos como o da indústria do aço, por exemplo, entre os quais a China, Coréia do Sul, Índia, México, Venezuela, Brasil e Argentina. Predominantemente nestes casos, vale lembrar, era o Estado intervencionista, desempenhando papel ativo na condução destes processos de industrialização tardia.

As idéias neoliberais já vinham se afirmando, entretanto, desde a década de 1960, ou seja, ganhando terreno nas idéias que vinham sendo consolidadas. Já nos anos 1970, mais precisamente a partir de 1974, “os defensores do livre-mercado estavam na ofensiva, embora só viessem a dominar as políticas de governo na década de 1980, a não ser no Chile, onde após a derrubada do governo popular em 1973, uma ditadura militar terrorista permitiu a assessores americanos instalar uma economia de livre-mercado irrestrita, demonstrando assim, aliás, que não havia ligação intrínseca entre o livre-mercado e a democracia política” (Hobsbawm, 1995: 399). No Brasil, as alianças e consensos em torno da idéia de Estado mínimo só vão se viabilizar no final dos anos 1980, e mais concretamente a partir do Governo Collor. Antes disso, o Brasil, como o conjunto da América Latina, atravessaram uma primeira grande crise posterior às estratégias desenvolvimentistas do pós-guerra, que durou toda a década de 1980.

O endividamento dos países latino-americanos se avolumou consideravelmente após a adoção da política do dólar forte pelo *Federal Reserve*¹⁵, o que levou, em contrapartida, os países capitalistas centrais a enfrentar a gravidade da crise de pagamento da dívida externa do Terceiro Mundo, a qual ganhou maior visibilidade depois da moratória mexicana declarada já em 1981. Diante da impossibilidade de estes países saldarem suas dívidas, os países centrais reunidos sob a chancela do FMI formularam uma estratégia para superação da crise, a qual ficou conhecida como o Consenso de Washington¹⁶ (Fiori, 1994, 1996, 1997).

Fiori (1997) argumenta que este programa – ou estratégia dos países centrais para alinhamento das economias periféricas aos seus interesses – foi planejada para ser realizada em três fases: estabilização macroeconômica, reformas estruturais e retomada

¹⁵ *Federal Reserve System* (Sistema de Reserva Federal): É o conjunto das organizações financeiras que formam o sistema bancário central dos EUA, criado em 1913 (Sandroni, 2001: 561).

¹⁶ “Conjunto de trabalhos e resultado de reuniões de economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D.C; dessas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o ‘Estado Mínimo’ isto é, um estado com o mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados

do crescimento econômico. Em janeiro de 1993, já tendo superado a fase de maior incerteza da crise, cerca de cem especialistas representantes de governos, bancos multilaterais, empresas privadas e acadêmicos se reuniram no *Institute for International Economics*, em Washington, para discutir com representantes de onze países da Ásia, África e América Latina como um *technopol*¹⁷ deveria proceder para ser bem-sucedido na implantação da proposta política formulada no Consenso de Washington (Fiori, 1997 e Maricato, 2000).

Para Fiori (1997: 12), a incorporação de propostas do Consenso de Washington foi diferente em cada país: “(...) em boa parte da África (começando pela Somália no início dos anos 80), diretamente pelos técnicos daqueles bancos; em outros, como por exemplo Bolívia, Polônia e mesmo na Rússia, até bem pouco tempo atrás, com a ajuda de estudantes universitários norte-americanos; e, finalmente, em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelos *technopols*. Neste último caso encontravam-se, de acordo com Fiori (1994 e 1997), Aspe e Salinas no México, Cavallo na Argentina, Yegor Gaidar na Rússia, Lee Teng-hui em Taiwan, Manmohan Singh na Índia, e Zélia Cardoso de Melo e Antônio Kandir no Brasil, durante o Governo Collor. A partir das reformas que estes últimos dão início, a agenda neo-liberal é implementada aceleradamente no Brasil. O processo de privatização de empresas públicas, reforma do Estado, abertura comercial, redução da regulação do trabalho e do capital financeiro e da economia ao capital estrangeiro são efetuados em um período de tempo muito pequeno, ao mesmo tempo que crescia o déficit comercial e o desemprego no país.

De acordo com Sandroni (2001), vale salientar, o resultado mais positivo dessas políticas – pelo menos no que se refere à América Latina – foi o êxito no combate à inflação. Entretanto, em que pese este “sucesso”, os países que seguiram tal receituário tiveram, no plano social, conseqüências desalentadoras: um misto de desemprego, recessão¹⁸ e baixos salários, conjugados com um crescimento econômico insuficiente, revelou a outra face dessa moeda.

com a crise fiscal: inflação intensa, *déficits* em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição de renda funcional e regional” (Sandroni, 2001: 123).

¹⁷ Como recorda Fiori (1994), Williamson apelidou de *technopols* os economistas capazes de somar ao perfeito manejo da corrente central – o pensamento econômico dominante da época – a capacidade de implementar em seus países a mesma agenda política do Consenso.

¹⁸ “Conjuntura de declínio da atividade econômica, caracterizada por queda da produção, aumento do desemprego, diminuição da taxa de lucros e crescimento dos índices de falências e concordatas. Essa situação pode ser superada num período breve ou estender-se de forma prolongada, configurando então uma depressão ou crise econômica. O fenômeno da recessão está ligado ao processo de desenvolvimento dos ciclos econômicos próprios da economia de mercado ou capitalista.” (Sandroni, 2001: 512)

Fiori (1997) ressalta que o crescimento econômico não foi atingido em grande parte das economias que seguiram as sugestões do Consenso. Nesta mesma linha, Sandroni (2001: 122-3) observa que “na medida em que alguns países, como a China, por exemplo, têm combinado inflação baixa com crescimento econômico acelerado, sem ter seguido a cartilha do Consenso de Washington, alguns autores vêm criticando, ultimamente, a rigidez dessas políticas e tentando encontrar alternativas de tal forma a combinar um vigoroso combate à inflação com o progresso econômico e social nos países em desenvolvimento. Esta última tendência vem sendo denominada Pós-Consenso de Washington”. Porém, a super-exploração do trabalho continua intensa, assim como continua reduzida a cobertura da seguridade social, regulação da relação capital-trabalho, o nível do emprego e as taxas de crescimento econômico.

A implantação da agenda do Consenso tem sido, no mínimo, tão controvertida para o benefício da sociedade e da economia dos países que a adotaram que medidas “Pós-Consenso” passaram a ser objeto de atenção. Em agosto de 2001, o jornal Folha de São Paulo publica artigo sob o título “Dissenso de Washington”. Este consistia em um conjunto de propostas, batizadas de 10+1, ou seja, “dez ferramentas que podem ser adotadas pelos governos nacionais e um conselho aos países ricos”, elaboradas fundamentalmente por uma comissão de três especialistas: um membro do BID, um do Fundo Carnegie para a Paz Mundial e um do Diálogo Interamericano. O conselho destes pesquisadores aos países ricos é, ironicamente, “a redução do protecionismo comercial dos países desenvolvidos, uma reivindicação permanente das nações em desenvolvimento, que não foi ouvida até agora” (Folha de São Paulo, 26 de agosto de 2001: A12). Já as ferramentas sugeridas aos governos dos países em desenvolvimento incluem mudanças no sistema fiscal, no oferecimento de escolas, nos direitos dos trabalhadores e da proteção social, abandono à discriminação da pobreza, redistribuição de terras rurais e serviços públicos privilegiando o atendimento aos cidadãos.

Face às mudanças – reais ou divulgadas ideologicamente – as matrizes territoriais e do planejamento urbano também foram chamadas a mudar. Estas mudanças acabaram por interferir na evolução das políticas urbanas, principalmente as do poder local, onde são sentidos os maiores impactos desta crise, como veremos adiante. Urbanistas questionam a potencialidade deste processo conhecido como globalização e o caminho oferecido como “via única” de inserção das nações na nova ordem mundial, dentre os quais se situa Peter Marcuse (*apud* Maricato, 2000) ao questionar a natureza dos efeitos urbanos observados. Para Marcuse, há efetivamente mudanças na atividade econômica,

composição tecnológica da produção e nas relações do trabalho. Estas mudanças são suportadas pela possibilidade de centralização no controle dos negócios, espraiamento da produção pós-fordista e aumento da mobilidade do capital dados pelas inovações tecnológicas, alguns fatores bastante novos no mundo atual. Estes fatores levam Marcuse a verificar o que há de novo nas relações espaço-sociedade: menor mobilidade social, maior concentração do poder privado e maior segregação. A fim de que seja compreendida a espacialização desses fatores é que se procurará, a seguir, entender a evolução das novas territorialidades que emergem destas transformações.

Novas territorialidades: a hierarquia das cidades e suas funções no cenário global

A geografia e a estrutura econômica mundial passaram por extensas transformações nas últimas décadas do século XX. Modificaram-se de maneira tal que produziram uma dualidade, observada por Sassen (1993): uma organização da atividade econômica espacialmente dispersa, mas mundialmente integrada. A relação entre a dispersão espacial e a integração mundial se deve a alguns fatores anteriormente apontados e reafirmados pela autora, como a reestruturação econômica de antigos centros industriais diante da acelerada industrialização de países periféricos, a crise da dívida externa destes últimos e a notável internacionalização da indústria financeira, componente nova no cenário recente, a qual incorporou uma multiplicidade de centros financeiros numa rede mundial de transações. Ainda que a internacionalização e a expansão do mercado financeiro mundial tenha propiciado o crescimento de um grande número de mercados financeiros menores, continuam sendo poucos os centros financeiros diretores. Esta vantagem – nível máximo de controle e gerenciamento financeiro – continua com uma parcela desproporcional em relação a todas as transformações financeiras realizadas, crescentes a partir da década de 1980.

Fernandes (2001) reflete sobre a mudança da ênfase da produção de mercadorias para a especulação financeira que conduziu a grande flutuação das taxas de câmbio e instabilidade da atividade produtiva. Como a acumulação de capital agora se processa em um contexto de grande instabilidade, “as fronteiras espaciais passaram a mudar mais rapidamente, motivando realocações de plantas industriais e outros ativos, em busca agora não apenas de trabalho barato e locações vantajosas, mas também em busca de zonas monetárias favoráveis. (...) Para a empresa corporativa, a decisão sobre mover-se

de um país para outro agora contempla um novo fator locacional: as possibilidades de lucros obtidos com operações financeiras envolvendo mercados de câmbio” (p. 33)

A acumulação de capital se processa agora em um novo panorama, no qual a atividade financeira é fator de grande importância. Fernandes (2001: 33) lembra que

“as estratégias de reestruturação, tais como fusões e aquisições, alianças estratégicas, empresas ‘ocas’¹⁹, realocações efêmeras, objetivam superar as perdas provocadas pela crise do antigo regime e, ao mesmo tempo, ajustar as empresas às mudanças nas relações inter-setoriais determinadas por um sistema monetário completamente desorganizado e crescentemente especulativo, portanto, instável e incerto. Cada vez mais este processo deixa lugares, regiões e nações reféns da desvalorização ou revalorização instantânea que as empresas perseguem para expandir seus mercados e elas mesmas livrem-se de desvalorização, o que impulsiona uma ‘solidariedade’ oportunista entre corporações globais e localidades, que dá forma a uma nova interação entre as escalas de poder político e econômico, e contínuas alterações no mosaico do desenvolvimento desigual.”

Esta observação somente acrescenta sobre a reflexão da capacidade de as empresas multinacionais operarem rompendo fronteiras nacionais ao levarem suas plantas industriais a outros territórios, porém mantendo suas sedes de comando nos territórios de origem, o que reforça a tendência à concentração de capital em partes do mundo e para parcelas distintas da população, e não ao contrário, onde a desconcentração significaria maior distribuição de riquezas.

A atração de empresas multinacionais e investimentos de capital privado passaram a ser apontados como saída para a crise econômica das cidades, local onde podem ser sentidas socialmente as mudanças estruturais efetuadas, e são incorporadas à agenda dos diversos níveis de governo de todo o mundo, os quais buscam atrair para si, com intensidade cada vez maior, os investimentos privados. Santos (1996) observa que, dentro destes aspectos de apropriação de recursos, há grande

“conflito pelo uso dos recursos públicos destinados às infra-estruturas. A corporatização do território, com a destinação prioritária de recursos para atender às necessidades

¹⁹ “Empresas ‘ocas’ (*hollow corporations*) são assim denominadas por terceirizarem todas as etapas de produção, mantendo sob sua responsabilidade direta apenas as atividades de pesquisa e desenvolvimento, *design*, gerenciamento da marca e financiamento da produção” (Fernandes, 2001: 44)

geográficas das grandes empresas, acaba por afetar toda a sociedade, já que desse modo a despesa pública ganha um perfil largamente desfavorável à solução de problemas sociais e locais. O orçamento é uma norma que, nesse caso, resolvendo um aspecto do conflito distributivo em favor da economia globalizada, agrava outros. Mas o orçamento não é global, mas nacional, territorializado,”

e exige a elaboração de políticas nacionais/territoriais que contemplem questões de desenvolvimento social nos âmbitos nacional, regional e local, principalmente neste momento em que a estrutura do Estado está sendo modificada para favorecer alguns poucos beneficiários em todo o mundo.

Conceitos e princípios utilizados por empresas passam então a compor a agenda de governos nacionais, regionais e locais, na busca de atingir maior competitividade, atração de capitais transnacionais e inserção no mercado global, e constituem a ligação entre a política urbana e as estratégias corporativas. Este esforço de atração de capitais transnacionalizados requer, para sua realização, investimentos em infra-estrutura (principalmente transportes e telecomunicações) e formação de recursos humanos, fatores estes exigidos pelas mudanças de padrão tecnológico dos setores de ponta da economia, o que torna ainda mais fáceis estas relações, uma vez que a base tecnológica avançou bastante neste período.

Além disso, a possibilidade de redução das plantas industriais e o interesse empresarial por maiores ganhos, que fez com que plantas fossem deslocadas para áreas em que se pudesse ter maiores vantagens comparativas em relação às localizações anteriores, significou, espacialmente, a desconcentração de plantas industriais para cidades de vários territórios do mundo, gerando o aumento de conflitos e competitividade entre elas. As alterações espaciais somadas aos interesses locais e mundiais, acabam refletindo em mudanças nos investimentos sociais locais, que deixam de ser prioridade para dar lugar aos interesses das grandes corporações, fazendo com que isto esteja refletido no cotidiano social.

Os fatores mais explorados englobam, entre outros, o custo da terra em outras localidades, a concessão de benefícios fiscais e a exploração dos baixos custos e organização da força de trabalho. Os ajustes fiscais e a redução da ação do Estado liberaram as transações de interesse do capital internacional constituindo um livre mercado e alteraram as relações trabalho. Com tais alterações como justificativa,

observa-se a proliferação de inovações na gestão e planejamento urbanos, objetos deste estudo, resultando na proposição de nova postura do nível local de governo e novos critérios de aplicação dos recursos públicos.

É nesta nova postura e fundamentos de gestão que o papel das cidades enquanto base necessária para acumulação de capital se vê reformulado. Algumas cidades desempenham papel fundamental nesta fase da economia mundial, atendendo à condição de continuidade da concentração do domínio e controle econômico, o que induz a uma hierarquia urbana em nível mundial determinada pelos fatores locais específicos desta fase. A dispersão territorial das atividades econômicas, em escala nacional e mundial, ocorre desde que haja condições de concentração econômica contínua, o que cria a necessidade de expansão do controle e gerenciamento centrais. Desta forma, um grupo limitado de corporações continua a controlar o produto final e a tirar proveito dos lucros associados com vendas no mercado mundial. Embora plantas industriais tenham sido realocadas para regiões mais dinâmicas de países menos desenvolvidos, o comando da produção continuou centralizado por algumas corporações transnacionais, cujas sedes e concentração de riquezas relativas à totalidade do processo produtivo permanecem centralizadas nos países de origem (mesmo que suas operações financeiras sejam transferidas para praças mais vantajosas).

Estas cidades “superiores” na hierarquia urbana mundial, as chamadas por Sassen (1993) de cidades globais, constituem, desta forma, pontos materiais onde se operacionalizam investimentos, localização de escritórios, prestação de serviços e consultoria financeira a vários mercados do mundo. Estas cidades, no entanto, assim se caracterizam por possuírem um acúmulo de condições, equipamentos, infra-estruturas e cultura próprias para o desenvolvimento de atividades que, por sua vez, só podem se realizar em centros mundiais, cosmopolitas e de altas rendas que não estão absolutamente presentes em quaisquer outras cidades. As cidades “superiores” são os postos de comando por excelência da economia mundial que tem como tendência mais característica o movimento de concentração da riqueza. São lugares-chave, praças fundamentais para as indústrias financeiras e de serviços especializados, porque nelas estão localizadas todas as condições necessárias para esta nova fase do capitalismo.

A dinâmica pressuposta por Sassen é a de que quanto mais globalizada for a economia, maior será a convergência de funções centrais nas cidades globais. Diante da crise econômica enfrentada em todo o mundo cujas conseqüências sociais são sentidas na

esfera local, as cidades são ideologicamente conduzidas a buscar se tornar uma cidade global, o que as leva a uma competição entre si, tornando-se mercadorias a serem vendidas em um mercado de locações potenciais, a fim de que possam se inserir no mercado globalizado. Os investimentos que passam a ser priorizados têm como critério torná-las atraentes aos investidores, segundo os predicados alegadamente característicos das cidades globais. Porém, estes esforços não colocarão as cidades que não dispõem dos recursos mínimos já acumulados, as condições de controle, o perfil ocupacional, a renda, a infra-estrutura, e tantos outros itens que possuem as chamadas cidades globais. Afinal, o controle e gerenciamento de fábricas, escritórios e empresas prestadoras de serviços não ocorrem espontânea ou rapidamente, como parte de um “sistema global”.

Swyngedouw *et al* (1999) alertam ainda para a necessidade da real compreensão sobre a distribuição das possibilidades de trabalho neste novo cenário mundial. Para estes autores, uma região urbana ou uma cidade para a qual análises apontam para um sucesso geral desta reestruturação econômica não necessariamente oferece prosperidade para todos os cidadãos. Ainda que a possibilidade disto acontecer exista, pode-se considerar que ela seja muito remota, pois economias que se destacam na globalização muito freqüentemente compõem sociedades econômicas polarizadas, ou seja, as desigualdades sociais encontram-se mais reforçadas e não o contrário. A difusão do setor de serviços como a grande alternativa do emprego e a dita necessidade de investimento em tecnologia para aumento de competitividade que fazem parte do discurso atual derivam desta crise.

Como é na escala geográfica local que se faz sentir a concretude do impacto da globalização sobre o emprego e sobre a polarização de rendas, “não surpreende que o governo local seja sensibilizado com facilidade às novas políticas urbanas”, observa Fernandes (2001). A autora ressalta que entre as que mais impacto causam sobre a vida das populações urbanas estão as estratégias empresariais globais, bastante liberadas de limites e regulações nacionais e supra-nacionais, diante das quais o poder das cidades fica reduzido a proporções bem limitadas. Fernandes acrescenta ainda que a “participação [das cidades] na reestruturação em curso compõe, junto com o grande capital – produtivo e financeiro – as elites locais de crescimento e os organismos internacionais de assessoria e financiamento do desenvolvimento urbano, o arcabouço sobre o qual se sustentam as novas políticas urbanas” (p.27).

As propostas de políticas urbanas mais associadas à valorização da competitividade das cidades, disseminadas em todo o mundo com o apoio das agências multilaterais, partiram de uma composição entre as interpretações de recorte neo-liberal acerca das condições do cenário econômico atual e experiências de desenvolvimento endógeno experimentadas em alguns países. Porém, o resultado obtido como propostas de planejamento teve como ingrediente adicional parâmetros até então restritos à gestão empresarial, que passam a fundamentar também a gestão das cidades. Estas propostas defendem uma ampliada importância do poder local e das cidades em um novo contexto e permitem a criação do ambiente propício para o atendimento privilegiado dos interesses dos empresários em geral. É o que se verá a seguir.

2. Global X Local: o novo paradigma de gestão urbana e a lógica empresarial

Tendo em vista que a crise econômica mundial se aprofundou nas últimas décadas do século XX, ampliando o quadro de redução da capacidade de investimentos do setor público e o desemprego, surgiram no cenário mundial algumas formas de planejamento, gestão e inversão pública sobre a sociedade e o espaço urbano que se tornaram bastante influentes em quase todo o mundo. Soma-se a isto a consideração de que as inovações tecnológicas da atualidade tornaram possível a dispersão geográfica e a integração simultânea de muitas atividades e que a acessibilidade a ela está restrita a usuários avançados que se encontram em certos centros urbanos avançados, ou seja, as grandes cidades. Duas abordagens sobre a gestão urbana podem ser destacadas neste cenário: a primeira sugere a existência de uma hierarquia das cidades de acordo com as vantagens locacionais e estruturas oferecidas por elas, e a segunda faz referência a conceitos de desenvolvimento endógeno, aplicado/realizado nas escalas urbana e regional.

A primeira delas, que supõe a existência de uma nova hierarquia urbana, pode ser dada como evidência espacial da suposta passagem do regime de acumulação fordista ao regime de acumulação flexível, ou melhor, da substituição da estabilidade relativa da acumulação capitalista que favorecia investimentos produtivos de longo prazo, para um regime em que predominam ganhos obtidos através de rápidos movimentos de capital financeiro no espaço, coletando lucros à medida que se move mundo afora (Fernandes,

2001:33). Nesta abordagem, as cidades estão relacionadas à articulação entre a integração mundial associada ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e à dispersão espacial da produção, porém com a finalidade específica de atender à continuidade e concentração de domínios econômicos mundiais. Elas passam a deter um caráter determinante para o desempenho das grandes corporações no cenário mundial. Favorecido por este desempenho estratégico das “cidades globais”, um grupo limitado de corporações aprofunda sua participação na produção da riqueza mundial.

Esta lógica termina por se refletir nos lugares. Ao mesmo tempo que as corporações detêm o domínio sobre a produção, ainda que esta esteja desconcentrada territorialmente, os lugares disputam investimentos em ambiente de competitividade e de acumulação de riquezas ainda que estas não sejam tão expressivas quanto o esperado para seu desenvolvimento, como mencionaram Swyngedouw *et al* (1999). Porém, a idéia de desenvolvimento proporcionado pelas decisões locacionais das grandes corporações relacionadas à competitividade de cidades exerce grande influência na gestão destas cidades. Como isso, sua implementação termina por reestruturar tanto o espaço urbano, quanto a rede urbana, assim como as funções das cidades contidas na rede, inclusive modificando as características de suas áreas rurais.

Para os formuladores da segunda abordagem, a do desenvolvimento endógeno, estariam sendo produzidos fenômenos espaciais novos como solução à crise fordista. Fernandes (2001), revisando os argumentos e formulações de autores sobre os chamados novos arranjos produtivos, argumenta que, para seus formuladores, os fenômenos espaciais da Terceira Itália²⁰ e do Vale do Silício californiano²¹ poderiam ser interpretados como evidências de um novo território resultante da substituição do modelo fordista *rígido* por um novo regime de acumulação, a especialização *flexível*, como argumentam Piore e Sabel (*apud* Fernandes, 2001). Estes autores citados por Fernandes (2001: 28), também sugerem que estes novos arranjos são efeitos da substituição da “produção em escala por modelos de produção mais eficientes e precisos da gestão da produção, intensificação do progresso técnico, drástica redução dos ciclos de acumulação e do produto, mudanças estas decorrentes da natureza dinâmica, ágil e inovadora, ao seu ver, *própria da pequena empresa*” (grifo nosso).

²⁰ Becatini, 1987, Bellandi, 1989, Garofoli, 1989 (citados por Fernandes, 2001)

Neste ponto, estaria a diferença de argumentação entre o primeiro e a segundo enfoques sugeridos. Para a interpretação dos autores citados por Fernandes, na segunda dinâmica – a do desenvolvimento endógeno – o êxito do distrito industrial (*milieu innovateur*) resultaria mais da potencialidade inovativa deste e de relações não econômicas do que das relações de mercado. “O motor do desenvolvimento se encontraria na própria e particular estrutura interna do distrito, na forma como os agentes econômicos e sociais ali presentes interagissem coletivamente e coordenassem esta interação em meio a uma mistura de concorrência, cooperação e emulação, no sentido de constituir uma rede de fornecedores e clientes que viabilizassem mercado para a produção local, a superação de entraves e alavancagem de seu próprio desenvolvimento.” (Fernandes, 2001:28).

A dinâmica poderia ser desenvolvida, de acordo com os autores apresentados por Fernandes, em dois contextos: localidades de menor porte ou áreas metropolitanas. Sobre este último, ao invés de externalidades produzidas em um distrito industrial, uma versão expandida desta forma de organização se dá na região da metrópole, que potencializa efeitos multiplicadores e permite a constituição de variados distritos. Fernandes (2001) ressalta que para ambas as formas, a fonte do crescimento apontada pelos autores está fortemente relacionada às condições socioeconômicas locais, aos fatores localmente produzidos.

A formação de políticas urbanas e regionais derivadas destas propostas baseiam-se, portanto, na valorização da dinâmica local, das estruturas produtivas e institucionais, locais e intensificação de sinergias, salientando o que há de específico em determinada localidade. A nova agenda urbana e regional proporia, então, investimento em qualificação de mão-de-obra, estímulo à inovação tecnológica e constituição de mecanismos “avançados” de cooperação e coordenação entre firmas, mediadas não apenas pelo mercado ou por hierarquias, mas também pela interação e confiança entre os agentes econômicos e sociais locais, sendo estas fundadas na identidade territorial que o local permite construir. Não são consideradas na formulação a intensificação da centralização de capital, os efeitos das políticas macroeconômicas e as condições externas à localidade, de modo que a escala local vai se consolidando, nestas propostas, como a escala mais consistente no novo padrão de acumulação flexível (Fernandes, 2001: 29).

²¹ Scott, 1989, Walker e Storper, 1989, Castells, 1989 (citados por Fernandes, 2001)

As novas políticas urbanas fundamentadas nos parâmetros da gestão empresarial guardam maior proximidade com esta última contribuição, que tem em Jordi Borja e Manuel Castells (1997) importantes agentes difusores. Para os autores de *Local y Global*, a globalização é um processo implacável e qualquer tentativa de resistência a ele resulta inútil. Borja e Castells afirmam nesta publicação que a humanidade tende para a completa urbanização, isto é, para a formação de um sistema de relações sociais de âmbito global, estruturado espacialmente a partir de centros urbanos. Estes centros são considerados bases para a articulação de núcleos humanos distantes e junção de atividades econômicas culturais dispersas.

Estes fatores foram entrelaçados devido ao desenvolvimento das tecnologias de transporte, comunicação e informação, as quais estariam ainda servindo de apoio ao processo de globalização da economia e da comunicação. Neste cenário do mundo contemporâneo se revelam nas propostas de Borja e Castells: em meio à “urbanização generalizada” do global, abstrato e virtual, lugar da dissolução e dominação, se contrapõe o local, concreto, lugar da afirmação de identidades coletivas e do autogoverno. Em *Local y Global* o espaço mundial se constitui a partir de uma relação conflituosa entre as forças hegemônicas do global e a resistência que se organiza no local.

Nesta dualidade, Borja e Castells propõem que existe um “espaço dos fluxos” e um “espaço dos lugares”. O primeiro se caracterizaria pela integração da economia em escala global e pelo funcionamento de circuitos de informação, estruturados e articulados em nós de produção e gestão. Esse espaço de fluxos é dominante e configura a sociedade da informação como uma sociedade dominante de poder e riqueza. O segundo espaço está, de acordo com a interpretação dos autores citados, fragmentado em inúmeras localidades, que é o lugar onde a experiência humana e a vivência social se fazem concretas e onde se constroem culturas de base territorial (Lima Jr., 2000).

De acordo com Lima Jr. (2000), para solucionar estas dinâmicas colocadas em conflito, Borja e Castells sugerem que se fortaleça a sociedade local e designam esta como centro deste mesmo local. Isso porque acreditam que é nesta escala que acontece o incremento da produtividade – o que permite que cidades participem na competição global; ocorre a integração social – importante fator para a reafirmação de identidades culturais diante da tendência à homogeneização e, finalmente, em relação ao Estado, é no local que se encontram maior legitimidade social para representação dos diferentes

interesses e identidades culturais e maior flexibilidade para agir diante da imprevisibilidade dos fluxos globais.

O controle da sociedade de fluxos e da economia global compreendida por Borja e Castells implica, por um lado, na *renovação das cidades* e, por outro, na *renovação das instituições políticas da cidade*. Lima Jr (2000) acrescenta que, para Borja e Castells, a constituição de um Estado flexível e dinâmico, articulado entre seus diferentes níveis, se mostra como a *única possibilidade histórica* de superar as tendências dissolventes da sociedade da informação inscritas na dicotomia entre “o espaço dos fluxos”, de poder, e o “espaço dos lugares”, particularidade das experiências. A renovação das instituições políticas da cidade, por outro lado, está relacionada à necessidade de a cidade inserir-se no espaço de fluxos e como a economia global se caracteriza por acentuada competição entre cidades, estas precisam estar em condições de competir. De acordo com Lima Jr. (2000: 151), a dinâmica pressuposta por Borja e Castells é a de que

“na sociedade de fluxos o importante é a competitividade, que depende do incremento da produtividade, que por sua vez depende da “conexidade”, isto é, da conexão da cidade com a economia globalizada; da inovação dada pela condição física, inclusive infraestrutura tecnológica, humana e institucional, que permita à cidade produzir novos conhecimentos; da promoção econômica para captação de recursos; e, ainda, da “flexibilidade institucional” entendida como autonomia administrativa e capacidade de negociação com parceiros públicos ou privados” (Borja e Castells, 1997: 32, 183).

É com base no diagnóstico de que o mundo está em competição que Borja e Castells desenvolvem uma espécie de programa que se tornará central em um enfoque de planejamento urbano bastante influente a partir da década de 1990, que tem nos planos estratégicos de cidades uma expressão conhecida em todo o mundo. Este programa, como não podia deixar de ser, destaca a importância do poder local na articulação das partes interessadas em seu “desenvolvimento”. Lima Jr. lembra que ao destacar o peso atribuído aos processos econômicos em relação às demais dimensões relacionadas no programa, Borja e Castells (1997: 185, 261) propõem que a cidade, para se “defender” do processo de “urbanização generalizada” no qual as cidades tendem a desaparecer se não conseguirem se projetar no cenário internacional, é proposto pelos autores que sejam implementadas ações, que estes denominam de “fazer cidade”, o que na prática implica em privilegiar a competitividade econômica, ao lado do que entendem por integração social e sustentabilidade.

“Os autores insistem na importância do fortalecimento de instituições democráticas e no envolvimento de todos os cidadãos na busca de *objetivos comuns* (a “integração social” é condição para o aproveitamento de oportunidades nos circuitos globais; *ibid.*, p.33). Porém, segundo eles, foram as cidades que souberam conjugar a *reconstrução da democracia* com o *desenvolvimento de uma economia competitiva* que puderam firmar-se como “protagonistas” no mundo contemporâneo (*ibid.*, p. 142).” Lima Jr (2000: 151) – grifos nossos.

Porém, como esclareceu Sassen (1993), não são todas as cidades do mundo capazes de ganhar a posição de cidade global, ou nem mesmo de centro menos aquinhoado de negócios mundiais, como já mencionado. Portanto, remodelando-se políticas urbanas baseadas nestes fundamentos de caráter empresarial, não se pode esperar que maior igualdade social seja atingida, ainda que se propague a firmação de “sociedades democráticas” de “objetivos comuns”, como Lima Jr. destaca, nas propostas feitas por Borja e Castells.

Além destes autores elaborarem propostas de parcerias entre os setores público e privado, entre outros aspectos, a fim de dinamizar a economia das cidades, propostas mais recentes do Banco Mundial também divulgam como positivas estas parcerias, como forma de inserir as cidades no mercado global e de promover seu maior desenvolvimento, fazendo com que as políticas públicas e atuação do poder público local se molde aos interesses do capital em movimento pelo mundo afora. Esta perspectiva guia a caracterização do chamado planejamento estratégico de cidades – o exemplo mais acabado da aplicação de fundamentos empresariais ao planejamento urbano – bem como sua análise, apresentada a seguir.

Planejamento Estratégico Urbano: conceitos e consensos

O início da década de 1990 foi um período caracterizado por fortes ajustes e reestruturações nas empresas e na economia mundial. Como mencionado anteriormente, estas mudanças provocaram outras relativas ao papel do Estado, em todas as escalas de atuação deste, o que acarretou em revisões importantes na gestão e planejamento urbanos. Passam a ser incorporados em um primeiro momento, na visão de Güell (1997), conceitos relacionados a táticas de guerra e, em um segundo momento, estratégias empresariais. Os princípios deste último são atualmente os mais difundidos,

principalmente a partir das propostas de planejamento e gestão urbanas formuladas por Borja e Castells, já mencionadas. Neste contexto, de acordo com Güell, desenvolveu-se o chamado Planejamento Estratégico Criativo e Participativo, cujos principais objetivos estariam baseados em fundamentos empresariais, isto é, na busca de estratégias que transformem radicalmente o enfoque da gestão por meio da participação de todos os *níveis empresariais* na elaboração da estratégia corporativa (Hamel e Prahalad *apud* Güell, 1997 – grifo nosso). Estes novos conceitos de planejamento empresarial são aplicados à gestão urbana com o propósito de adequar as cidades para o enfrentamento da “guerra dos lugares”, ou seja, conferir-lhes os atributos necessários para alcançar a competitividade que permitiria “vencer a guerra”.

Orientadas como empresas, portanto, as cidades acabam não só redirecionando seus recursos, através de subsídios diversos, intensificando a guerra fiscal, mas também flexibilizando padrões urbanísticos, o uso e a ocupação do solo, construindo imagens e relações sociais consideradas apropriadas para atração de novos investimentos. A argumentação em defesa destes pressupostos é feita por Güell (1997) em seu “Planejamento Estratégico de Cidades”. Neste trabalho, o autor propõe que o planejamento estratégico venha substituir o modelo tradicional de planejamento normativo. As principais transformações de enfoque, segundo o autor, estão apontadas a seguir, no quadro 01.

O quadro apresenta os pontos destacados na visão do autor ao entender/propor a transição dos modelos de planejamento urbano, do qual pode ser entendido que o novo enfoque proposto deve ter modificados alguns aspectos relacionados ao diagnóstico que precede as diretrizes de planejamento e outros ligados às formas de ação dos dois enfoques abordados. As evidências da passagem do planejamento normativo ao emergente ficam bastante claras quando é observada a sistematização de características de cada um dos enfoques de planejamento nos aspectos destacados no quadro.

ASPECTOS	ENFOQUES DOS PLANEJAMENTOS	
	TRADICIONAL	EMERGENTE
Predomínio na produção	Produto	Processo
Organização	Setorial	Integrada e coordenada
Caráter	Normativo	Estratégico
Orientado a	Objetivos	Custo-benefício
Regulado por	Oferta urbana	Demanda urbana
Subordinação a limites administrativos	Sujeito aos limites	Superação dos limites
Participação	Aberta	Focalizada

Quadro 01 -Transição do Planejamento Urbano

Fonte: Güell, 1997.

Desta forma, relendo as informações do quadro, o predomínio da produção passa a focalizar o processo de produção e não mais o produto final; a organização da produção passa de setorial para uma forma mais “avançada”, integrada e coordenada; o caráter que o fundamenta passa das normas para as estratégias, entendidas como mais ágeis, eficazes e flexíveis; o tradicional se orienta através de objetivos determinados e o emergente é orientado pelo custo-benefício, aspecto tipicamente empresarial; a regulação no tradicional se dá pela oferta urbana, enquanto no segundo se dá pela demanda; o enfoque tradicional está sujeito a limites administrativos, enquanto que o enfoque emergente teria capacidades de superá-los; e, por fim, a participação no enfoque tradicional se daria de forma aberta, enquanto que no emergente se daria de forma focalizada a algum objetivo específico. Como se pode notar, a análise da passagem ao novo modelo permite que se perceba o paralelismo com as novas regras do jogo empresarial, das regras da reestruturação da organização da empresa produtiva, porém relacionando sua aplicabilidade não no meio empresarial, mas no espaço urbano.

Este novo modelo de planejamento é definido por Güell (1997) como sendo uma forma sistemática de manejar as mudanças e criar um melhor futuro para a cidade. O autor aponta elementos que ele acredita terem tornado necessária a elaboração de um novo modelo de planejamento, quais sejam: a descentralização das competências urbanísticas; a entrada de agentes de desenvolvimento econômico nas decisões urbanísticas; o crescente peso dos movimentos sociais no urbanismo; o agravamento do componente de rivalidade entre cidades; a incorporação de inovações tecnológicas na gestão urbanística e a maior exigência de transparência, necessária a uma sociedade democrática.

Neste contexto, a definição deste modelo de planejamento estratégico de cidades é a de “um processo criativo que baseia-se em uma atuação integrada de longo prazo, a qual estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporte risco, identifique os cursos de ação específicos e formule indicadores de continuidade sobre os resultados”, assim como “inclui agentes econômicos e sociais” ao longo de todo o processo. Grande parte destes conceitos procedem do planejamento empresarial, devido ao paralelismo que afirma existir entre o sistema empresarial e o sistema urbano (Güell, 1997). Os aspectos que permitiriam fazer esta ligação, no entender de Güell, estão relacionados no quadro 02, a seguir:

ASPECTOS	EMPRESA	CIDADE
Propriedade	Acionistas	Cidadãos e Empresas
Alta Direção	Conselho de Administração	Prefeitura
Produtos	Manufaturas e Serviços	Serviços, atrativos e postos de trabalho
Clientes	Consumidores	Cidadãos, Investidores e Visitantes
Competidores	Outras empresas	Outras cidades

Quadro 02 - Sugestão de existência de paralelismo entre empresa e cidade

Fonte: Güell, 1997.

O paralelismo entre empresa e cidade proposto por Güell é novamente sistematizado, embora desta vez mencione outros aspectos: quem seriam os “proprietários” da cidade, quem seria seu “diretor”, quais seriam os produtos oferecidos pela cidade-empresa, quem seriam seus clientes e seus concorrentes. Relendo os aspectos relacionados à cidade, esta é de propriedade dos cidadãos e *empresários*, o diretor é o poder executivo da administração pública. Os produtos e os clientes, no entanto, podem ser analisados com mais cuidado. A cidade deve *produzir* serviços, atrativos e *postos de trabalho* para determinado cliente, ou *consumidor*, os cidadãos, os investidores e os visitantes, ou seja, não necessariamente produz algo baseado na necessidade real local. A proposta para uma cidade é a mesma para qualquer uma delas, em qualquer localidade, independente dos atributos que possua.

O planejamento estratégico proposto por Güell – e também por Borja e Castells – não distingue as cidades entre si, ou melhor, as qualidades e necessidades de cada localidade, colocando todas as cidades em um mesmo patamar de “desenvolvimento”, entendendo que todas elas necessitam da mesma “receita” para se desenvolver, considerando o cenário mundial contemporâneo, nivelando as atividades necessárias ao planejamento para todas as cidades. Os cidadãos, por sua vez, estão fora do processo decisório e são reconhecidos como “clientes”, não agentes ativos/atuantes na definição das prioridades e das políticas.

Podem ser observadas várias características que se contrapõem ao modelo tradicional de planejamento. A caracterização mais difundida deste planejamento estratégico de cidades está apresentada no quadro 03, apresentado a seguir. Neste quadro, foram destacados alguns conceitos/fundamentos que estão relacionados ao referido modelo de planejamento. Algumas destas características também são encontradas em propostas de planejamento feitas pelo Banco Mundial (<http://www.obancomundial.org/>).

De acordo com Güell (1997), este método atende à exigência de identificar as potencialidades da cidade/localidade (vantagens comparativas) e suas fragilidades, com a finalidade de incorporar a cidade no jogo de mercado mundial. Embora esta seja a fatia estratégica do planejamento corporativo de cidades, os agentes ainda são classificados como *econômicos* e *sociais*, guardando semelhança com as identificações feitas pelo planejamento tradicional/normativo. Para este autor, no planejamento estratégico urbano fica destacada a necessidade da presença/identificação dos seguintes agentes: políticos, gestores públicos, empresários, sindicatos, associações profissionais e associações de cidadãos, a fim de que seja gerado um *consenso* entre as necessidades e interesses potencialmente conflitivos que compõem a realidade urbana. Após a identificação dos *grupos de influência* é que seria articulado o plano.

Neste enfoque metodológico, segundo Güell (1997), destacam-se três condições básicas:

1. Inclusão de técnicas de prospectiva

O planejamento estratégico assume que o futuro é muito incerto, razão pela qual tem que fazer uso de instrumentos de prospectiva eficazes e manejáveis.

2. Aplicação do enfoque sistêmico

O desafio de uma cidade é observar-se a si mesma como um sistema funcional que pode absorver mudanças traumáticas e adaptar-se rápida e efetivamente a novas situações.

3. Desenvolvimento de uma participação operativa

O esforço de planejamento apresenta tal envergadura que requer a inclusão dos agentes-chave da comunidade no processo, assegurando que sua participação tenha lugar no momento “adequado”.

Este modelo de planejamento adota, também na visão de Güell, uma estrutura regular cujos componentes devem ser observados indiferentemente à situação em que for aplicado. Tais componentes, ou as difundidas sete tarefas, são apresentadas a seguir. Algumas apresentam forte semelhança com o planejamento tradicional ou normativo, como se pode observar no quadro a seguir, que contém as fases de desenvolvimento e implantação do plano, sendo destacadas, para melhor compreensão do enfoque deste trabalho, aquelas de caráter empresarial.

A análise externa é composta de sub-análises de entorno, demanda e competidores. A análise do entorno deverá conter a identificação das tendências mais significativas²², a

²² Aspectos da geopolítica, governo, economia, demografia, tecnologia e atitudes sociais.

evolução de sua possibilidade de ocorrência²³ e a determinação de suas implicações no âmbito urbano. A análise da demanda busca satisfazer as exigências de três grupos de agentes: os agentes econômicos, a sociedade civil e os turistas, como forma de direcionar e viabilizar investimentos externos de forma direta ou indireta. E, por fim, a análise dos competidores, em termos de “mercadotecnia”, define três outras categorias: competidor superior²⁴, competidor equivalente²⁵ e competidor fraco²⁶ (Kotler *apud* Güell, 1997). O problema chave para este método está em determinar como melhorar as oportunidades de vencer, no mais curto prazo, os competidores equivalentes e alcançar a longo prazo os competidores superiores.

Visão a longo prazo e Caráter plurilegislativo	Seu <i>marco temporal</i> pode chegar a estender-se por <i>décadas inteiras</i> ; não é plano de uma equipe municipal determinada, deve ser um projeto comum de toda a comunidade para que possa desenvolver-se ao longo de várias gestões com <i>independência de transformações políticas</i>
Consideração do entorno	Ajuda uma comunidade a identificar suas <i>vantagens em relação ao entorno exterior</i> (a região, a nação e o mundo)
Identificação de desvantagens	Busca <i>melhorar a posição competitiva de uma cidade</i> avaliando as <i>mudanças em seus mercados</i> e suas <i>competências</i> ; a partir daí, tomar medidas para melhorar suas posições apoiando-se em seus pontos fortes e atenuando os mais frágeis
Visão integral da realidade	Não somente considera a dimensão físico-territorial como também a complexidade econômica e política da comunidade analisada, <i>minimizando as contradições e fraturas operacionais</i> habituais nos planejamentos
Flexibilidade Decisional	podem prover uma ponte entre os <i>requerimentos legais</i> relativamente <i>rígidos</i> e as <i>decisões políticas</i> que demandam <i>flexibilidade</i>
Concentração em temas	Concentra-se em temas críticos, oportunidades e problemas que afrontam uma comunidade; ajuda a distinguir <i>decisões verdadeiramente importantes daquelas que têm impacto somente temporal</i> ; persegue a <i>viabilidade de projetos</i> , identificando recursos para sua execução e inclusão dos responsáveis por tomar decisões
Fomento e coordenação da Participação de todos os Agentes sociais	constitui um poderoso <i>processo para desenvolver associações significativas entre o setor público e a iniciativa privada</i>
Modernidade da Administração	exige uma <i>nova cultura da administração</i> , tanto dos <i>políticos</i> como dos <i>técnicos</i> , representada por um alto grau de qualificação, um desejo pouco burocrático e <i>capacidade para coordenar e dinamizar as forças da cidade</i>

Quadro 03 - Caracterização das etapas do planejamento estratégico de cidades
fonte: Güell, 1997.

Quanto à análise interna, de acordo com Güell (1997), um dos componentes básicos que a cidade deve apresentar são os seus fatores de competitividade internacional, que

²³ identificadas as tendências, serão avaliadas suas possibilidades de ocorrência a fim de que a predição ofereça uma 'certeza razoável'.

²⁴ É o que ganha na maioria das ocasiões.

²⁵ É o que ganha aproximadamente metade das ocasiões.

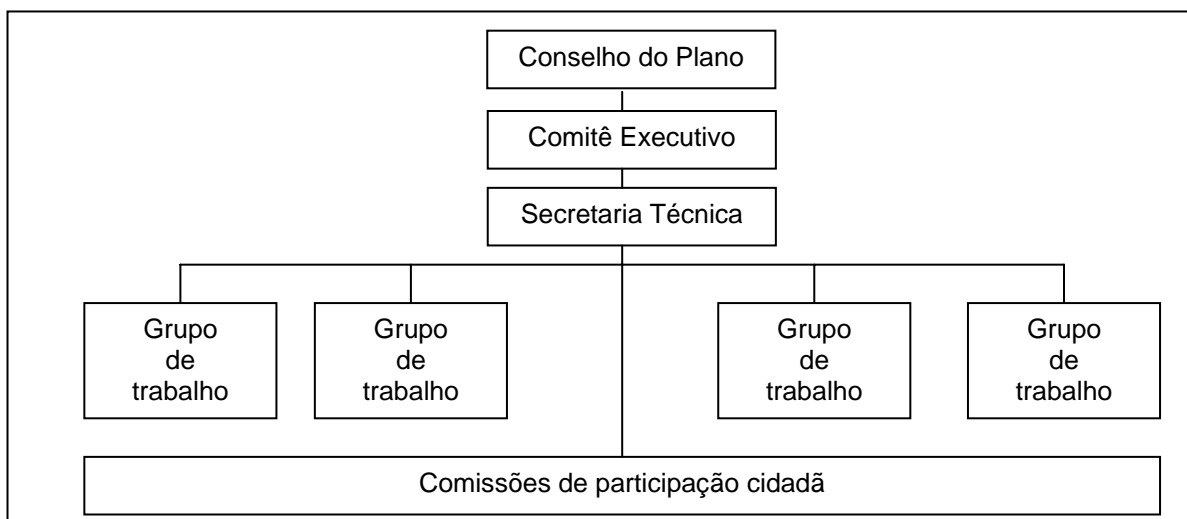
²⁶ É o que perde a maior parte de vezes.

englobam: Dinamismo Econômico Interior – avalia a economia interior de um país; Internacionalização – estabelece até que ponto um país participa no comércio internacional e do fluxo de investimentos; Governo – busca conhecer em que medida a política do governo favorece a competitividade; Finanças – avalia o comportamento dos mercados financeiros e a qualidade dos serviços financeiros de um país; Infra-estrutura – descreve em que medida estão adaptados os recursos e os sistemas de infra-estruturas e as necessidades dos negócios; Gestão – estabelece em que medida as cidades-empresas são administradas de maneira inovadora, rentável e flexível; Ciência e Tecnologia – avalia a capacidade científica e tecnológica e quantifica a obtenção do que foi pretendido pela investigação básica aplicada e, por fim, valoriza a disponibilidade e quantificação dos Recursos Humanos.

Arranque do plano	Supõe <i>fixar a liderança do processo</i> , conseguir a <i>inclusão dos principais agentes Socioeconômicos</i> , estabelecer uma <i>estrutura organizativa e participativa</i> e desenha uma política de comunicação para <i>difundir publicamente os objetivos do plano</i> .
Caracterização dos modelos de desenvolvimento	Os modelos descrevem os padrões de desenvolvimento físico, econômico e social, que conduziram à situação atual da cidade e estabeleceram o marco de referência para abranger as análises interna e externa.
Análise externa	Relaciona as oportunidades e ameaças derivadas dos acontecimentos externos que afetam a cidade mas que estão fora de seu controle. Esta tarefa consta de subanálises: entorno, demanda e competidores.
Análise interna	Em paralelo com a análise externa <i>diagnosticam-se os principais elementos da oferta urbana</i> , entre os quais sobressaem os recursos humanos, as atividades produtivas, as comunicações a qualidade de vida e o apoio público.
Formulação da visão Estratégica	A visão estratégica corresponde ao modelo de futuro desejado para a comunidade urbana. Os <i>desajustes entre a visão desejada e a realidade existente</i> permitem identificar aqueles temas que serão fundamentados para o <i>desenvolvimento socioeconômico</i> da cidade.
Desenvolvimento de estratégias	Uma vez <i>formulada a visão desejada</i> , começa-se a desenhar as estratégias para <i>aumentar a competitividade e habitabilidade</i> da cidade, a <i>desenvolver os programas de atuação e a elaborar um plano de ação</i> .
Implantação	Traz a definição e desenvolvimento das estratégias, abordando-se a <i>difusão</i> do Plano, sua <i>implantação e posterior revisão</i> .

Quadro 04 - Metodologia simplificada do planejamento estratégico de cidades
fonte: Güell, 1997.

Os desafios à realização das estratégias deste modelo de planejamento são: a grande incerteza criada pelo dinamismo do entorno; a crescente complexidade dos processos urbanos e a diversidade de agentes e interesses que intervêm no desenvolvimento urbano. Para superação destes desafios e implementação do plano, o modelo de organização para execução do plano estratégico contaria com um conjunto de unidades estruturadas hierarquicamente, como está no quadro 05, a seguir:



Quadro 05 - Modelo Organizativo do Plano Estratégico

Fonte: Güell, 1997.

Detalhando as partes deste organograma, pode-se compreender a função exercida por cada uma delas. Porém foram encontradas as atribuições de apenas quatro das cinco apresentadas, faltando justamente aquelas relativas à participação da sociedade. A caracterização fica falha desde o momento da montagem do plano, portanto, quanto aos canais de participação. As quatro definições encontradas no planejamento apresentado por Güell (1997) foram:

- Conselho do Plano:
Tem como finalidade procurar uma ampla representação da base política, social e econômica da cidade, a fim de legitimar democraticamente a elaboração do plano e impulsionar sua implementação; neste órgão é que se integrariam todas as forças políticas, representações empresariais e sindicais, administrações públicas, instituições de ensino, empresas locais, Universidades e instituições públicas mais significativas;
- Comitê Executivo:
Órgão executivo do plano, supervisor direto dos trabalhos técnicos; estaria composto por representantes dos partidos políticos e pessoas de reconhecido prestígio profissional, designados diretamente pelo prefeito.
- Secretaria Técnica:
Encarregada da realização dos trabalhos técnicos e da comunicação/divulgação do plano; pode ser integrada por funcionários municipais e profissionais externos.

- Grupos de Trabalho:

Têm a responsabilidade focalizada em contrastar e complementar as tarefas de análise e formulação de estratégias efetivadas pela Secretaria Técnica; estariam formados por especialistas das áreas setoriais analisadas, procedentes tanto do setor público quanto do privado.

A formulação da visão estratégica se dá ao término das análises interna e externa e se divide em três partes: o desenho de cenários, o desenvolvimento da visão estratégica e a identificação de temas críticos. *Enunciar* a visão estratégica para uma cidade pode transformar-se em um exercício de semântica, uma tentativa de encontrar a palavra ou frase apropriada que melhor defina o modelo urbano desejado, o que pode ter impacto sobre a estratégia a ser definida (Güell, 1997), ou seja, o enfoque de *marketing* usado é de fundamental importância no processo de elaboração e implementação da estratégia. De acordo com Güell, quando por um processo “coletivo” – geração do consenso ou da identidade coletiva – o modelo a ser seguido é definido, surge inevitavelmente a exigência de apostar em determinados cursos de ação, deixando em segundo plano os demais. Algumas cidades do mundo definiram esta estratégia partindo de uma “frase” ou definição do modelo urbano desejado, objetivo este a ser perseguido antes de qualquer outro, ou seja, tomado como prioridade, deixando para segundo plano os demais.

Para Madri, capital da Espanha, o objetivo estratégico era o de “converter Madri em um centro urbano de primeira classe no arco mediterrâneo europeu mediante o aumento de sua competitividade econômica e sua qualidade de vida.” Para Barcelona, capital da Catalunha, Espanha, o objetivo definido foi “consolidar Barcelona como uma metrópole empreendedora européia, com incidência sobre a macrorregião, com uma elevada qualidade de vida, socialmente equilibrada e arraigada na cultura mediterrânea.” Para São Francisco, na Califórnia, Estados Unidos, o objetivo do planejamento foi o de “criar um ambiente que permita a São Francisco prover razoável crescimento de negócios e oportunidades de trabalho para seus moradores.” Em Nova Iorque, Estados Unidos, o objetivo foi “fazer da Cidade de Nova Iorque um melhor lugar para viver, trabalhar e conduzir negócios.” E, finalmente, para o Rio de Janeiro, Brasil, o objetivo foi o de “tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e de sua conexão privilegiada com o exterior” (Güell, 1997).

Os métodos de desenho de cenários aplicados a perspectivas de âmbito empresarial que utilizam modelos econométricos podem ser demorados demais, além de serem, meios considerados pelos próprios proponentes do método não adequados ao planejamento estratégico de cidades. Considerando-se esta limitação de recursos, foi proposto um método simplificado que inclui as seguintes etapas (Godet *apud* Güell, 1997):

- Definição do fenômeno analisado: consiste em delimitar o fenômeno estudado através da fixação das variáveis explicativas do sistema analisado, dos fatores do entorno geral, do horizonte temporal e do alcance mais apropriado da análise;
- Identificação das variáveis chave: identificam-se aquelas variáveis determinantes do sistema e seus parâmetros ou hipótese mais sensíveis; a fim de exemplificar, descrevem-se os itens: contexto econômico e social; liberalização do comércio internacional; liberalização restringida aos blocos econômicos; abertura total dos mercados e integração da economia global; políticas de desenvolvimento regional; incremento/diminuição das diferenças/disparidades entre centro e periferia; estratégias empresariais; descentralização territorial em busca de custos competitivos e concentração em áreas urbanas em busca de suporte especializado;
- Geração de cenários: obtém-se tantos cenários possíveis como combinações razoáveis existentes entre as variáveis chave e suas hipóteses;
- Escolha dos cenários finais: os cenários potenciais se criam em função do grau de probabilidade que ofereça o cumprimento das hipóteses manejadas;
- Avaliação das implicações: avaliar as implicações que terão sobre o fenômeno analisado e a influência que exerceram sobre as decisões críticas que foram tomadas para aproveitar as oportunidades e minimizar as ameaças; na ausência de dados atualizados para realização de avaliação quantitativa, faz-se uma análise qualitativa;
- Retroalimentação dos resultados: os resultados obtidos permitirão retroalimentar e ajustar interativamente o processo.

O “desenvolvimento da visão estratégica” culmina com a formulação de *uma única* visão estratégica para a cidade analisada, na qual se contemplam os três aspectos fundamentais do desenvolvimento futuro: o econômico, o social e o físico. A seqüência de passos para sua realização também é relacionada por Güell (1997):

- Definição de princípios: uma cidade deve ser mais competitiva a partir do ponto de vista econômico e mais habitável a partir da ótica social;
- Resposta a questões-chave: devem ser abordadas uma série de questões-chave em matéria de competitividade e habitabilidade, cujas respostas darão conteúdo a visão estratégica;
- Contraste com os representantes da comunidade: supõe que a visão estratégica seja discutida no âmbito da corporação local, recebendo aprovação conjunta das diversas forças políticas que compõem o poder público local (prefeitura).

A “identificação de temas críticos” são igualmente exemplificados com os casos das cidades abordadas anteriormente. Estes são os pontos de apoio para mudanças, que permitem alcançar a visão estratégica da cidade, formulada anteriormente. Para Madri, o tema crítico a ser abordado é a “formação, estruturação social, mobilidade e acessibilidade, oferta de suporte físico e qualidade de meio ambiente (ecológico), desenvolvimento e difusão das novas tecnologias de comunicação e informação”. Para Barcelona, o tema é a “configuração como um dos centros diretores da macrorregião europeia”. Em São Francisco devem ser abordadas as questões de “moradia, finanças municipais, transporte, oportunidades de emprego”. No Rio de Janeiro, o tema central do planejamento esteve relacionado com o “reforço da qualidade de vida e do 'saber viver' do carioca, fortalecimento do centro do Rio de Janeiro e as identidades dos seus bairros, restauração da integração social, otimização dos sistemas de acessibilidade e logística de transportes, desenvolvimento das indústrias urbanas e dos serviços avançados, potencialização das atividades de cultura, lazer esportes e turismo, criação de emprego e formação de recursos humanos”.

A identificação de temas críticos é dada como um processo de reflexão baseado em *critérios quantitativos*, e deve também seguir, de acordo com as propostas de Güell, um método, um roteiro de elaboração:

- Determinação dos requisitos impostos pela visão estratégica: determinam-se quais são os requisitos críticos ou de cumprimento obrigatório, que impõe a visão estratégica formulada correspondente;
-

-
- Cruzamento dos requisitos de competitividade e habitabilidade: são utilizados os valores obtidos na análise interna;
 - Agrupamento das disparidades em atuações críticas: agrupam-se as disparidades em grupos homogêneos, os quais constituirão os chamados temas críticos; deverão ser exprimidos sucintamente, de preferência em um parágrafo.

Várias destas proposições sistematizadas por Güell foram conceituadas por Borja e Castells (1997) e difundidas pelo seu escritório de consultoria com sede na Espanha para várias cidades européias e de outras partes do globo e também por ocasião do encontro em torno da Agenda Habitat II, em Istambul. Estas idéias, difundidas primeiramente no universo dos planos das cidades européias têm sido muito influentes também no Brasil, em que pese o fato de figurar na publicação, como se viu, apenas a cidade do Rio de Janeiro.

Porém, as idéias contidas neste modelo de planejamento urbano vêm sendo utilizadas também em outras cidades brasileiras e têm ganhado espaço nas administrações locais de cidades de porte médio e até mesmo de pequenos municípios. Ainda que o método não venha sendo aplicado como proposto por Güell, a conexão entre o sistema de planejamento proposto e as diretrizes observadas em diversas cidades brasileiras têm guardado grande semelhança (Compans, 1997 e 1999, Arantes, Vainer e Maricato, 2000, Sánchez, 1996 e 1999).

Em resumo, o que se procurou enfatizar neste trabalho e destacar no Planejamento Estratégico Urbano foi justamente seu caráter corporativo e empresarial, assim como a “receita” de planejar a cidade – e conseqüentemente a construção do espaço urbano – tão difundida. A crença em um paralelismo entre o “sistema empresa” e o “sistema cidade”, num mundo globalizado, seria uma das motivações para esta difusão. Esta “nova” forma de planejar incorpora interesses específicos, como se viu, e se utiliza de metodologia aplicada à administração competitiva empresarial. O principal objetivo do planejamento urbano, ao fazer uso desta metodologia de planejamento, passou a ser a busca de novas estratégias que transformem radicalmente o enfoque da questão urbana associando-a a um negócio, através da incorporação de parâmetros tipicamente empresariais, tais como relação de custo-benefício, foco no “cliente, competitividade. Não surpreende a possível predominância de interesses igualmente empresariais na

elaboração de tal estratégia. Sua proposição em substituição ao planejamento tradicional parece atender claramente a estes interesses.

O alcance da ação de tal metodologia é local, embora sua implementação interfira e reflita em vários setores de outras localidades “inevitavelmente” inseridas na competitividade global, ao considerar a rivalidade entre os lugares como um dos fatores principais para seu desenvolvimento. Alimentando-se assim relações competitivas – da cidade com a região, nação, outras cidades – procura-se despertar a sensação de que é o modelo necessário nos novos tempos. Tal metodologia trabalha ainda dentro dos parâmetros de gestão urbanística e considera a escala do urbanismo como palco de intervenções, ao deflagrar grandes projetos de intervenção urbana, cujo traçado de objetivos/metapas normalmente está direcionado a atender interesses externos, distintos dos da localidade/cidade/população em que é feito o plano.

Na prática, em muitas cidades, trabalha-se com grande parte de características do planejamento normativo, tradicional, porém incorpora-se meios de origem estratégica, ou seja, os interesses que devem ser privilegiados para atingir maior competitividade global. Para tanto, incorpora-se alguns aspectos prospectivos, como a “construção” de cenários desejados e divulgação de ações de longo prazo, normalmente independentes do período orçamentário das gestões urbanas, visando aumentar a identificação da população com o plano e dar idéia de participação popular permanente, ainda que os canais de participação direta da população não tenham sido bem mencionados ou estruturados nas gestões.

Trabalha-se também com a perspectiva de curto prazo, para viabilização imediata de projetos com prioridade maior – dada por restritos interesses – ou a legitimação de projetos que já se encontravam em andamento e não tinham aprovação popular, o que normalmente inclui flexibilização de padrões urbanísticos, ou seja, trabalha-se com a geração de consensos como forma de viabilizar estratégias pontuais.

Tal metodologia busca *quantificar* os problemas e os resultados, cujo critério de escolha de indicadores e monitoramento é direcionado às intenções competitivas e os indicadores geralmente são quantitativos e não qualitativos, o que muitas vezes não permite que seja vista a realidade da população estudada para a qual, na justificativa da elaboração do estudo, foi implementado tal processo de planejamento. Para tanto, utiliza-se de técnicas de *marketing* e propaganda como parte de implementação do plano, não só para sugerir

a existência de consenso de toda a população e agentes econômicos, mas também para justificar os elementos/indicadores de “qualidade” que são destacados para manutenção e condução do plano.

A promoção de vínculos, tais como a criação de associações ou atividades cooperativas, entre os setores públicos e privados é uma de suas principais propostas a fim de que a iniciativa privada tenha assegurada sua participação – e destaque – no processo de planejamento e, para tanto, busca também promover modificações conceituais/culturais nos administradores/gestores municipais. A criação de uma “gerência urbana” visa, além de contemplar este objetivo específico de aproximação de interesses privados e públicos, representar uma liderança personalizada responsável pela administração da identidade da população para as quais as ações seriam supostamente desenvolvidas. Ou seja, é comum a criação através da personalização da identidade coletiva, materializada na figura do gerente de cidade, a sensação de que a comunidade estará sempre participando do processo de planejamento, de gestão e de decisão que se dá na cidade.

3. As transformações globais e o caso brasileiro

Nos países do chamado Terceiro Mundo, os conceitos de planejamento de governo e planejamento urbano ainda não estavam formados até 1930. Enquanto disciplina, o planejamento em geral – e o urbanismo em particular – começa a adquirir maior expressão a partir da transição do modelo liberal para o de Estado Intervencionista, o qual ganhou nitidez após o término da Segunda Guerra Mundial. Em 1945, portanto, o mundo começou a se reestruturar econômica, política, social e urbanisticamente e, como se viu anteriormente, construiu mecanismos para isto, entre os quais novos instrumentos que terminaram por ampliar o Estado.

Enquanto o mundo desenvolvido vivia seu período de recuperação pós-guerra, os países periféricos, entre os quais o Brasil, começavam a se industrializar. Em meados de 1950, a industrialização por substituição de importações foi adotada como estratégia de governo, o que serviu para aumentar significativamente a importância das cidades, assim como a concentração populacional. As cidades começaram a se desenvolver rapidamente, especialmente as que receberam indústrias. A Era de Ouro nos países periféricos esteve relacionada à industrialização e desenvolvimento de cidades principais, que propiciaram por sua vez o desenvolvimento de redes de cidades, todas elas

estimuladas pela diversificação da indústria e desenvolvimento da agricultura em bases capitalistas.

Ainda que o desenvolvimento industrial tenha se intensificado em meados dos anos 1950, somente no final da década de 1960 é que a periferia do capitalismo começa a participar mais significativamente da produção industrial mundial, fabricando artigos têxteis, brinquedos e produtos de papel, eletrônicos e relógios digitais para empresas americanas, holandesas e japonesas, com a implantação de “zonas francas”. Somente a partir de 1970, contudo, o Terceiro Mundo passou a exportar manufaturas para os países industriais desenvolvidos em escala substancial. Alguns produtos exportados eram produzidos inteiramente pela indústria local – como os têxteis, cuja maioria das indústrias havia emigrado dos países mais desenvolvidos para os países em desenvolvimento – o que os tornava parte de um processo transnacional de manufatura. No final dos anos 1970, a fatia de exportações globais que cabia aos países em desenvolvimento dobrou (Hobsbawm, 1995).

No início da década de 1980, novos países se iniciaram na indústria do aço, como a China, a Coreia do Sul, a Índia, o México, a Venezuela, a Argentina e o Brasil, fechando um período de desenvolvimento e crescimento industrial e econômico. Do final da década de 1960 até meados da década de 1980, os países em desenvolvimento viveram um período de grande crescimento, que ficou conhecido como “milagre econômico”. O esgotamento deste período foi marcado em todo o mundo pelo desencadeamento da crise de acumulação discutida no tópico anterior, cujos reflexos nestes países envolveram a chamada crise da dívida externa, de um lado, e os ajustes macroeconômicos e institucionais que a ela se seguiram, de outro lado.

Durante este período, além do crescimento industrial e econômico, os países apresentavam crescimento demográfico bastante acentuado. Além do aumento da natalidade, redes de cidades que se desenvolveram com atividades industriais ou agrícolas tiveram seu crescimento populacional acelerado devido aos processos de migração. Como consequência, ao final da Era de Ouro sofriam os efeitos do crescimento desordenado e da falta de infra-estrutura. Porém, foi neste mesmo período que foram realizados os maiores investimentos em infra-estrutura e habitação, assim como o desenvolvimento de políticas urbanas vislumbrando o desenvolvimento nacional destes países. Isto porque neste período, mesmo no mundo em desenvolvimento, o intervencionismo caracterizava a atuação do Estado de uma forma geral.

Até o desencadear da crise da dívida externa, de acordo com Maricato (2000), a matriz teórica adotada pelos países latino-americanos entre eles o Brasil, a exemplo dos países mais desenvolvidos, dava ao Estado um papel de racionalidade que evitaria disfunções do mercado – e o desemprego – regulamentando as leis do trabalho e promovendo políticas sociais, o que asseguraria maior equilíbrio entre oferta e demanda, desenvolvimento econômico e social através de incentivos, subsídios, produção de infraestrutura, regulação de preços e produção de insumos básicos para a produção, entre outros fatores. O planejamento territorial que se desenvolveu neste contexto na América Latina contou com o apoio da CEPAL – Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina, e teve nos princípios do urbanismo moderno seus fundamentos mais influentes.

A questão central para a qual esta sessão se volta é como o poder local vem se reestruturando diante das mudanças globais e respondendo com ações de planejamento. Para tanto, e não além disso, foi elaborado um breve histórico do planejamento urbano no Brasil, a fim de que se possa compreender, ao final deste capítulo, a extensão da influência das novas posturas disseminadas globalmente e como estas mudanças têm interferido nas ações do poder local, tanto no que se refere à reestruturação institucional-administrativa deste, quanto às novas propostas de planejamento urbano adotadas pelo poder local. Com a intenção de contextualizar a importância do poder local no Brasil e sua relevância no processo de reestruturação da sociedade e economia brasileiras, foi trazido também um breve histórico sobre os novos parâmetros colocados ao poder local e ao Estado sobre o desenvolvimento urbano a partir da Constituição Federal de 1988.

Planejamento urbano no Brasil

As cidades brasileiras apresentam atualmente grandes desigualdades de ordem social, espacial e econômica, mas esta não é uma característica restrita ao momento atual, foi construída e firmada historicamente. Com esta perspectiva e considerando a importância das cidades para o convívio social e para o desenvolvimento socioeconômico, assim como o reflexo destas alterações econômicas e sociais na configuração do espaço urbano, buscar-se-á focalizar, neste momento, o papel desempenhado pelo planejamento na estruturação do espaço urbano.

Até os anos 30, os conceitos de planejamento em geral e o de planejamento urbano ainda não estavam consolidados no Brasil. A atuação urbanística até então incorporava conceitos do urbanismo sanitaria, embelezador ou de grandes planos viários. As cidades começavam a ser reguladas mas tal regulação se restringia a partes da cidade em que se concentravam os investimentos privados. O urbanismo realizado entre 1926 e 1930 resultou da transição do modelo territorial da Primeira República para o de Estado Intervencionista, de caráter nacionalista. A intervenção, neste contexto, veio em forma de grandes obras viárias, de ampliação de serviços de infra-estrutura urbana. A expansão da fronteira urbana para abrigar populações que se dirigiam às grandes cidades cada vez com maior intensidade, esta não obedecia aos mesmos padrões urbanísticos vigentes nas áreas afluentes (Rolnik, 1998).

Com a aceleração do desenvolvimento industrial ocorrido a partir dos anos 50, as cidades brasileiras ganharam maior importância econômica, o que aguçou o conflito pela terra, aumento da demanda por investimentos e serviços públicos e o agravamento das desigualdades nas mesmas condições de vida nas cidades. O planejamento urbano a partir daí toma novo rumo, como uma forma de enfrentamento dos problemas sociais vindos com o processo de urbanização decorrente da industrialização tardia. Era preciso estruturar áreas urbanas rapidamente, na proporção em que as cidades inchavam com o aumento populacional e demandavam mais serviços e investimentos públicos²⁷.

Os núcleos urbanos brasileiros já vinham se desenvolvendo, baseados na acumulação das bases produtivas anteriores, mas houve agravamento dos problemas urbanos com a industrialização, devido justamente aos grandes fluxos migratórios que se fizeram, especialmente direcionados para as grandes cidades do país. Estes fatos acabaram modificando as funções econômicas urbano-regionais, agravando ainda mais suas desigualdades espaciais e a problemática intra-urbana. Com isso, a rede urbana brasileira foi consolidando um padrão de grande concentração de população em alguns centros que passaram a demandar mais habitação, serviços e infra-estrutura urbana.

²⁷ Ainda no início dos anos 1950, quando algumas regiões brasileiras começavam a desenvolver a atividade industrial, foi criado o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A criação, em 1952, desta instituição financeira federal visava fomentar o desenvolvimento dos setores básicos da economia brasileira nos planos público e privado. De acordo com Sandroni (2001), o banco “surgiu como órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e recebeu auxílio do BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e do EXIMBANK – Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos.” Por decreto-lei presidencial, continua Sandroni, a instituição recebeu a responsabilidade de gerir o então criado FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social, e teve a palavra “social” acrescentada em seu nome.

Neste momento, a necessidade de planejamento urbano se evidenciava, como exigência para superação dos conflitos emergentes (Singer, 1981).

Como resposta às demandas geradas após a industrialização dos anos 50 e com respaldo do Banco Mundial, agora já no contexto do regime autoritário de 1964, as iniciativas governamentais buscaram promover os requisitos necessários para a urbanização exigida pela indústria, e assim foram criados o BNH - Banco Nacional da Habitação, o GEIPOT - Grupo de Estudos para Integração Política de Transportes e é instituído o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, este último destinado à implementação de uma estrutura necessária ao planejamento urbano, aí incluídas atividades de capacitação de servidores municipais e à assistência aos municípios para elaboração de Planos Diretores. Essas providências visavam a introdução do planejamento nas prefeituras, com o objetivo de aprimorar a administração municipal, a melhoria das condições de vida e produção na cidade, tornando-as mais "eficientes" para a acumulação industrial (Aguena, 1999).

Em consonância com as diretrizes federais, o Governo do Estado de São Paulo, em 1967, instituiu o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM -, a fim de que este prestasse assistência técnica aos municípios, "inclusive no setor de planejamento local". É neste momento que começa a se difundir uma "consciência planejadora" que até "então estava restrita aos gabinetes técnicos ou acadêmicos". Mas, de acordo com Azevedo (1976),

"o plano em si não era o planejamento, nem seu resultado, mas sim seu componente síntese, que expunha e tornava públicos seus objetivos, seus meios e seus elementos justificadores, fazendo uma ponte de comunicação entre os agentes de poder público e os beneficiários e demais interessados em sua ação; e para garantia básica de sua implementação, se fazia necessária a participação dos próprios beneficiários no processo."

O Estado ocupava, desta forma, uma posição central na regulamentação de investimentos e desenvolvimento de políticas, mas num ambiente autoritário, de forte centralização fiscal e administrativa (na esfera Federal). Muitos programas de transportes, saneamento e urbanização de favelas frutificaram neste período, com o apoio financeiro dos fundos públicos constituídos a partir de 1964, mas em proporções muito menores às exigidas pela demanda já constituída e determinadas por processos decisórios autocráticos, "liberados" da influência social.

O colapso do planejamento urbano estatal teve início quando foi aprofundada a internacionalização das relações mundiais acentuada a partir da década de 1960. A globalização da economia, resultado de avanços tecnológicos, evolução de mercados competitivos e, mais do que isso, grande fenômeno político e ideológico, evoluiu procurando erodir a base territorial nacional sobre a qual se fundamentava o Estado Moderno. Esta nova estrutura internacional de poder influenciou para o desmonte do Estado de Bem Estar, disseminado por algumas centenas de corporações mundiais e os países centrais – em especial o Japão a Alemanha e os EUA, que concentraram a maior parte dos investimentos das grandes corporações (Maricato, 2000). O distanciamento da economia e do desenvolvimento entre os países ricos e pobres se aprofunda, aumentando a heterogeneidade entre regiões, cidades e no espaço intra-urbano.

O crescimento urbano, nas décadas compreendidas entre 60 e 80, foi entendido como o desenvolvimento das funções industriais e terciárias das cidades e da atração de população devido à oferta de empregos. O espaço urbano tornou-se objeto de consumo coletivo, para o qual equipamentos e instituições coordenadoras de funções urbanas fizeram-se necessários, a fim de atender a estas novas demandas. Justificou-se, desta forma, a necessidade de intervenção do setor público, que viria em forma de documento normativo, forma de planejamento urbano ora apresentada.

Acreditava-se que o planejamento urbano pudesse exercer este papel regulador, através da combinação entre o planejamento e os planos diretores. Assim, o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - e a PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano se complementariam neste objetivo de orientar as estratégias e programas de governo. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) contavam com uma articulação entre as regiões a serem desenvolvidas, e baseava-se em três princípios: "integração nacional, desenvolvimento econômico e justiça social", associadas ainda à "criação de um mercado interno" capaz de promover este desenvolvimento auto-sustentável. As políticas, urbanas, de acordo com Souza (1999), e o plano diretor no contexto destas, se estruturavam em função de quatro fatores: investimento em infra-estrutura; sistema urbano existente; política setorial de investimento no meio urbano; política fiscal e financeira do setor público.

Foi assumido, dentro deste contexto, que esses quatro fatores eram os transformadores do meio urbano. Deveriam influir sobre a variação da taxa de crescimento da população, do processo migratório, da distribuição de renda e da absorção da mão-de-obra. Ainda

seriam responsáveis por alterações na qualidade de vida, no padrão cultural e de serviços à disposição da população urbana e do setor produtivo. Entretanto, é notória a diferença entre o plano e a realidade. Souza (1999) observa que as cidades, assim como o sistema urbano, resultam muito mais da "política urbana de fato", ou seja, das ações e investimentos realizados nas cidades, que da "política urbana de direito", estabelecida pelas normas, ações, diretrizes, planos, programas e projetos divulgados.

Souza ressalta que a política urbana implementada teve suas prioridades estabelecidas com base nos setores urbanos (transportes, saneamento e drenagem, entre outros), e não nos lugares, visando assim um desenvolvimento do território como um todo. Essas políticas tiveram o objetivo de alcançar um desenvolvimento geral para as grandes regiões do país, com o intuito de reduzir as desigualdades existentes, incorporando, ainda, o espaço social e as aglomerações urbanas, as quais refletiam a concentração de renda. Isso se fazia diante da criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada região, fixando-se para cada uma delas uma taxa satisfatória. Além do que, as tomadas de decisão estariam, assim, apoiadas em diversos estudos produzidos sobre o espaço, sistema urbano e regionalização. O conhecimento sobre o território brasileiro, sua geografia, a economia urbana e regional e as finanças públicas foram objeto de estudos variados.

Vale lembrar que o planejamento de então foi desenvolvido dentro da ótica militar, carregando consigo conceitos de guerra e defesa desenvolvidos na época. Estes conceitos ultrapassavam a esfera da guerra estritamente militar, passando a ter ordem econômica, financeira, política, psicológica e científica. O contexto mundial de Guerra Fria, de acordo com o general-geógrafo Golbery do Couto e Silva (1967), "não permitia que se caracterizasse onde terminava a paz e iniciava-se a guerra". Neste sentido, continua Golbery, foram desenvolvidas políticas inspiradas também na Segurança Nacional, que estaria permeando todo o "domínio da política estatal, condicionando quando não promovendo ou determinando todo e qualquer planejamento, seja de ordem econômica, seja de natureza social ou política", os quais geraram as estratégias de ocupação do território nacional, o que possibilitava uma visão integral das regiões e formas de interação entre elas, previstas neste planejamento.

Ao Ministério do Planejamento, segundo Loeb (1970), coube a elaboração da estratégia espacial para o desenvolvimento urbano, bem como a criação de um sistema nacional de planejamento local integrado. A criação do sistema financeiro para a habitação, o Banco

Nacional de Habitação (BNH), detentor de 25% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), tornou necessária a caracterização de uma hierarquia urbana para direcionar os recursos e auxiliar na implementação da estratégia. As áreas urbanas foram divididas em Pólos de Desenvolvimento de Interesse Nacional; Pólos de Interesse de Desenvolvimento Micro-Regional e Pólos de Equilíbrio. Estes últimos eram cidades consideradas prioritárias nos estados, que deveriam receber determinados investimentos públicos em infra-estrutura física e social - habitação, saúde e educação -, visando a criar condições para fixação de sua população com a possibilidade de se tornarem futuramente pólos de interesse macro-regional.

Foi durante este período, durante o regime militar portanto, que o planejamento urbano conheceu seu período de maior prosperidade enquanto disseminação dos métodos e técnicas do planejamento, qualificação de profissionais e alterações na estrutura administrativa local. Não surpreende que neste momento ainda não estivessem esboçados os parâmetros do “direito à cidade” (Maricato, 2000). Contudo, um aspecto merece destaque neste modelo de planejamento: ainda que o plano incluísse toda cidade, enfatizando uma visão total dela, ou seja, estrutura urbana e viária, serviços públicos e equipamentos sociais, o plano ficou, na maioria dos casos, no papel. Ironicamente, a realidade foi rebelde ao plano, mesmo num contexto de regime autoritário.

Com a influência da informatização e das comunicações – que modificaram as relações tempo-distância e “transnacionalizaram” unidades produtivas, mudanças territoriais se tornaram visíveis, ao mesmo tempo em que pôde ser vista a transição das fases produtivas das empresas, nas quais ganharam importância as fases a montante – concepção, inovação e pesquisa – e a jusante – a ligação com o mercado, no lugar do processo produtivo em si, foco da produção fordista (Maricato, 2000). Estas novas características empresariais acabaram sendo incorporadas à postura das gestões públicas, principalmente no que se refere ao planejamento urbano. Em algumas cidades, diretrizes “estratégicas” de ação local têm sido bastante enfatizadas e têm sido incorporadas nas pautas de decisão de prioridades. Em outros, têm sido incorporados insistentemente no discurso político, ainda que a prática mostre que velhas condutas que privilegiam elites locais ainda sejam correntes. É nesta transição que se torna bastante relevante a evolução do contexto institucional e político do planejamento que se observa com o fim do regime militar.

A Constituição de 1988, a descentralização fiscal e a relevância do poder local

No âmbito das discussões em torno da Constituinte, em 1986, toma forma importante debate nacional em torno dos princípios da chamada “Reforma Urbana Modernizadora” ou “Redistributivista”. Estes contemplavam, primeiro, a possibilidade de elaboração de um diagnóstico das cidades centrado nas desigualdades sociais (exclusão social constitui o eixo do discurso), estabelecendo-se distinção entre ganhos lícitos e ilícitos quando da produção do espaço urbano e, segundo, a proposição de uma nova gestão da cidade, concebida a partir de intervenções no uso do solo urbano, na participação direta das camadas populares e na propriedade privada da terra (Ribeiro & Cardoso, 1994).

Como argumenta Santos Jr. (1995: 13), o processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980 "trouxe a necessidade de uma reforma institucional capaz de consolidar o estado de direito e a democracia, criando novas condições de governabilidade do país". Como um dos protagonistas deste processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana "assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que representar os movimentos sociais" que tinham "concepção universalista, redistributiva e democrática no que concerne aos direitos sociais, à renda e à riqueza social e à gestão pública". Alguns dos princípios da Reforma Urbana obtiveram êxito e foram incorporados no texto da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, entre os quais se destacam os que regem sobre a função social da propriedade e sobre a participação popular, ambos entendidos como princípios norteadores dos planos diretores da “era democrática”. O planejamento é, assim, não apenas revalorizado como requalificado pela nova Carta.

Muitos elementos importantes sobre a ampliação do “direito à cidade” foram, como resultado deste movimento, incorporados à Constituição Federal de 1988. Santos Jr. (1995: 13) destaca que o novo texto constitucional

"fortaleceu os municípios ao autorizá-los a elaborar suas leis orgânicas e por empreender a reforma do sistema tributário nacional, assegurando-lhes maior participação na distribuição da receita pública. Por outro lado, definiu de maneira clara a responsabilidade municipal sobre o ordenamento territorial, o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. A ampliação da autonomia política e financeira, aliada à maior visibilidade das atribuições dos governos municipais, consolidou a percepção da política urbana como arena local de disputa em torno de um projeto de planejamento e gestão de cidades, orientado pelos ideais reformistas".

A partir daí, os fóruns acadêmicos e políticos foram reavivados para o debate sobre modelos e princípios de planejamento urbano que vigoravam até então no país. Vários setores da sociedade voltaram-se para a construção de um novo modelo que superasse os impasses gerados pela atuação tecnicista e autoritária do período anterior, liderada pelo SERFHAU. A chave do novo modelo passa a ser a implementação dos "princípios de gestão democrática da cidade, o fortalecimento da regulação pública do solo urbano e uma inversão de prioridades inspirada nos ideais de justiça social" (Santos Jr., 1995: 14).

Ainda que os municípios com mais de 20.000 habitantes tenham ficado obrigados pela nova Constituição a elaborar planos diretores e que, segundo Santos Jr., grande parte dos municípios tenha atendido a esta exigência, o novo arcabouço institucional-jurídico da agenda da reforma urbana foi incorporado nos planos diretores de maneira bastante diferenciada, como era de se esperar. Em vista da ausência de diretrizes nacionais ou mesmo estaduais para a elaboração dos planos diretores, estes, a exemplo das leis orgânicas, variavam segundo o perfil político-ideológico das administrações no momento de sua elaboração. Ainda assim, ganhos qualitativos foram obtidos, especialmente no tocante ao reconhecimento de áreas especiais de interesse social, o que permitiu a regularização de grandes parcelas do território urbano ocupadas irregularmente por populações de baixa renda.

No *caput* do artigo 182 da Constituição, é feita referência à Política de Desenvolvimento Urbano, que deve ser "executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes". Neste aspecto, fica entendido como função social da cidade uma nova ética urbana em que os valores culturais e ambientais se sobreponham nas formas de gestão pública, mediante práticas de cidadania que incorporem os setores excluídos da sociedade, assim como seus direitos e necessidades básicas.

Participação e descentralização constituíram os termos fundamentais desta busca de justiça social na cidade. A participação popular passou a ser um requisito constitucional do Plano Diretor, como forma de operacionalizar os princípios da Constituição de 1988, possibilitando uma nova relação entre Estado e Sociedade. A cidadania transformou-se no elemento condicionante do estabelecimento das leis, políticas e instrumentos inerentes às funções de governo e administração. O princípio da participação popular tem como elemento essencial o do direito a iguais oportunidades, devendo ser

incorporados e reconhecidos os grupos marginalizados da sociedade. Cabe ressaltar que o planejamento participativo, "não é mera vontade dos governantes, mas sim um requisito obrigatório para todas as fases do processo dos instrumentos de planejamento como os planos urbanísticos" (Saule, 1998).

Porém, as reivindicações do Movimento pela Reforma Urbana referiam-se a questões fundamentais urbanas como a propriedade imobiliária, habitação, transportes e gestão urbana. Não reivindicava, no entanto, a formulação de planos diretores. Villaça (1999) considera que a resposta a estas reivindicações veio justamente em forma de planos diretores (como já havia sido feito no período de governo militar), ofuscando as questões centrais apontadas pelo movimento urbano. Em contrapartida, no seu entender, o planejamento é um processo, no qual o plano diretor se integra. Este processo estaria constituído em

"uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia - o diagnóstico técnico - que revelaria e fundamentaria os 'problemas urbanos' e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central e coordenador e acompanhador de sua execução e contínuas revisões."

Fernandes (1998) argumenta que nesse processo de reformulação constitucional foi elaborado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano - que, "mais do que uma simples faculdade da administração, trata-se de uma de suas principais obrigações legais, assim como a expressão da cidadania social". Este autor considera que desta forma o direito urbanístico foi colocado no lugar a que pertence: o processo político. O planejamento, a partir deste entendimento passou a ser reconhecido como um instrumento democrático de gestão de cidades, contrapondo-se ao modo tradicional e burocrático de planejar a cidade, o qual "apresentava uma forma parcial ao considerar somente a cidade legal, perpetuando a segregação e exclusão da população que vive na ilegalidade das cidades" (Fernandes, 1998).

Somadas às possibilidades de planejamento e gestão urbanos favoráveis aos fins sociais dados pela Constituição, outras alterações que visavam melhorar e modernizar a administração pública foram realizadas ainda nos anos 1980. Segundo Affonso (1996), no caso brasileiro esta descentralização de atribuições administrativas e fiscais nos diferentes níveis de governo veio em meio à crise econômica, corrente desde a crise da

dívida externa de 1981. A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, determinou uma nova distribuição da receita fiscal, em favor dos estados e municípios, bem como novas competências, onde estes passaram a assumir novas responsabilidades. Entretanto, como recorda Affonso, ao mesmo tempo em que o bolo fiscal foi redistribuído e foram redefinidas as novas competências administrativas, quando os municípios assumiram novas responsabilidades e tiveram, portanto, suas receitas aumentadas, o que reduziu a capacidade do município se adaptar, de forma adequada, a estas novas competências.

Diante das disposições constitucionais sobre participação e redistribuição isto tem razão de ser, pois o município é o órgão da Federação que tem a forma mais descentralizada e permite maior contato direto com os cidadãos. Constitui também o órgão mais permeável à pressão política das classes menos favorecidas, ou seja, onde a participação poderia viabilizar, de maneira mais eficaz, a construção de uma nova institucionalidade que tenha a cidadania ativa entre seus pilares fundamentais.

Com o recrudescimento da crise econômica no final dos anos 80 e a concomitante opção de ajuste econômico de recorte neo-liberal, as cidades passaram a experimentar um cenário econômico financeiro bem distinto daquele necessário para cumprir as determinações da nova Constituição. A gestão macroeconômica de curto prazo passa a reger a política econômica, sem sucesso durante toda a década. Finalmente, em 1994, o Plano Real logra valorizar a moeda e, para tanto, faz uso de quatro instrumentos de grande impacto sobre os municípios: a abertura brusca da economia, a sobrevalorização da taxa de câmbio, a elevação das taxas de juros e a criação do FEF - Fundo de Estabilização Fiscal. Produtos importados, com preços competitivos forçam preços internos para baixo, enquanto juros altos possibilitam atração de recursos de curto prazo para financiar as importações. Já o FEF faz retornar à União os recursos que a Constituição de 1988 havia redistribuído para estados e municípios, restaurando a concentração de recursos fiscais na União nos níveis do período autoritário (Petisco e Fernandes, 2001).

Os efeitos sobre as cidades, especialmente nas mais industrializadas, não são nada desprezíveis: de um lado, desemprego nas empresas que têm de se ajustar rapidamente à economia internacional, de outro, a elevação dos custos do serviço da dívida pública. A queda de capacidade de investimentos dos governos, especialmente os de nível local é, nestas condições, inevitável. Endividamento crescente, retorno à União de parte dos

recursos fiscais conseguidos com a Constituição via FEF e redução de arrecadação com a falência de empresas que não conseguem competir com os produtos importados, além da redução ou desaparecimento de linhas de financiamento do Governo Federal para o desenvolvimento urbano, estão neste caldeirão nada trivial de novos e graves problemas a serem enfrentados pelo governo local nos anos 1990 (Petisco e Fernandes, 2001).

A efetivação das propostas reformistas tem encontrado, assim, dificuldades diversas em paralelo à elevação da questão econômica ao topo da agenda local, que o crescente desemprego promove. É neste sentido que a desregulamentação da legislação urbanística passa a ter outra dimensão, além do simples atendimento tradicional de interesses privados e pontuais. Para seus defensores, uma forma de adicionar benefícios ao elenco disponível na guerra fiscal para atração de investimentos que possibilitam a redução das taxas de desemprego. Dando face a estas mudanças, as matrizes do planejamento urbano estão passando por transformações relevantes, empurradas pelo novo contexto econômico que serve de justificativa para a adoção de um caráter empreendedor pela gestão local.

O efeito destas mudanças, especialmente a partir do plano real, sobre as cidades brasileiras mais industrializadas não é difícil de se perceber, tendo sido objeto de variadas análises (Compans, 1999, Sánchez, 1999, Vainer, 2000, Maricato, 2000, Arantes, 2000, entre outros). O impacto destas influências – que se registre, têm caráter ideológico evidente, ao introduzirem a idéia de que não há soluções alternativas ao empreendedorismo de cidades – sobre as cidades médias, porém, não tem sido verificado à mesma proporção. As condições deste impacto são, evidentemente, diferenciadas. Nestas cidades, o emprego industrial não é tão elevado no conjunto do emprego existente, e a base fiscal é mais reduzida, o que implica maior dependência por recursos de transferência de outras escalas de governo.

Antes de prosseguir em torno desta distinção, cabe apresentar algumas características deste “novo planejamento”, considerando especialmente o distanciamento que esta vai tomando dos princípios da Constituição de 1988. O destino das populações no que se refere ao seu direito à cidade continua sendo objeto de pouca importância, para o que o empreendedorismo parece não oferecer contribuição efetiva.

Adaptações ao novo paradigma de planejamento urbano

A prática de juros altos iniciada em 1981 chega a taxas exorbitantes com a implantação do Plano Real nos anos 90, impondo duros limites à ação pública, especialmente no nível municipal, o que dificulta muito o atendimento às demandas geradas anteriormente e agravadas no atual processo de exclusão social e desemprego. Partem daí as buscas dos governos locais por investimentos externos na “guerra dos lugares” (Santos, 1996), caracterizada pelo oferecimento de vantagens pelos municípios, a fim de atrair estes investimentos que permitiriam algum alívio para a crise que enfrentam, como também sugeriram Borja e Castells, já em 1997. Desta forma foram adotados novos instrumentos/métodos de planejamento e gestão pública, que levaram a novas formas de gerir e conduzir a construção do espaço urbano. Ao se privilegiar estes investimentos, pode-se comprometer os preceitos que foram conquistados pela Reforma Urbana no texto constitucional, deixando o direito à cidade e os novos princípios de planejamento urbano à deriva mais uma vez. É este o desafio que atravessa o planejamento urbano no atual estágio do capitalismo no mundo, em geral, e no Brasil desigual, em particular.

Apesar do momento de crise (até mesmo devido à sua existência), pode-se dizer que este teria sido o momento de planejar a partir das expectativas populares, reivindicadas no Movimento pela Reforma Urbana e contempladas em parte no texto constitucional. Neste momento de transição democrática poderia ter sido dada força a um modelo alternativo de planejamento que respondesse aos problemas enfrentados pelas cidades no cenário do momento e valorizasse a democracia e a justiça social com participação popular. O planejamento estratégico de cidades se distancia justamente destes preceitos, como mostraram Sanchez, Vainer e Compans em sessão anterior a esta.

Os anos 1990 começaram com o agravamento da crise herdada da década anterior e com a perspectiva de retração da ação do Estado no enfrentamento dos problemas sociais. Neste momento foi dado início ao "processo de liberalização e desregulamentação financeira, que permitiu atrair montantes consideráveis de capital financeiro especulativo internacional, em pleno período de grave instabilidade política e macro-econômica" (Tavares, 1999). Ao mesmo tempo em que a economia brasileira encontrava-se neste período de crise econômica, o modelo de planejamento tradicional (ou moderno/normativo) passou a ser questionado. Com a extinção do BNH, órgão executor de fato das políticas urbanas, as condições materiais que davam base à realização do planejamento ficam mais escassas. Ao mesmo tempo, a Constituição

Federal delegou aos municípios funções que estavam até então nas mãos do governo federal ou estadual, enquanto outras propostas de planejamento surgiam, resultantes de reivindicação da 'bancada municipalista' e do Movimento pela Reforma Urbana.

As empresas multinacionais têm disputado espaço no mercado global – e consequentemente de lugares que abriguem seus interesses e favoreçam sua fixação, ou seja, com oferta de benefícios fiscais, disponibilidade de mão-de-obra mais barata e especializada e mercado consumidor –, o que tem redesenhado o mapa econômico mundial e dos lugares propícios para realização de investimentos. Um novo momento de expectativas se instala e a necessidade de planejar ressurgiu, pois vários são os interesses em jogo, entre os quais não existiu consenso de necessidades. De um lado as antigas necessidades da população, tão banalizadas em campanhas políticas, e de outro os interesses do grande capital mundial, representado muitas vezes diretamente pelos grandes interesses de multiplicação de lucros globais, outras por pequenos empresários da ponta do processo de globalização e, por interesses das elites rentistas locais, parte reminescente de antigas condutas. Todos interferem na construção do espaço urbano que, reflexo do poder destas ações, tem se mostrado cada vez mais desigual, mais segregador.

A perspectiva dominante para a conduta do planejamento urbano é, portanto, a de que, diante dos novos paradigmas competitivos mundiais, os municípios precisam estar capacitados para uma "guerra de lugares", dispondo de maiores vantagens comparativas. Este modelo, primeiramente, veio a ser adotado por grandes cidades, dadas como "globais" pelo escalonamento econômico (Sassen, 1998), as quais são detentoras de grandes fluxos de capital e de serviços de apoio para investimentos. Porém esta ideologia vem ganhando espaço junto a outras cidades menores, cujos administradores têm dirigido a atenção aos princípios disseminados pela nova economia.

Dentro deste aspecto, mais dois outros aspectos merecem destaque. De um lado, a demanda por terra urbana em cidades de menor porte e expressão econômica é bem menor que nas grandes cidades, o que significa que os preços da terra e os conflitos inerentes à gestão do solo são proporcionalmente de menor magnitude. Sendo assim, o controle do uso do solo poderia ser melhor que o da grande cidade, já que os desvios e alterações na legislação seriam de menor monta. De outro lado, as cidades médias, distantes das grandes metrópoles e seus mercados, não estariam entre as localidades vantajosas aos novos capitais internacionais que se localizam no país desde a abertura,

o que lhes imporia grandes limitações para se inserirem na guerra fiscal com expectativas reais de êxito. As cidades médias teriam, assim, poucas probabilidades de alterarem suas condições, exceto em razão dos efeitos do novo cenário sobre o endividamento público e sobre a perda de competitividade de algumas de suas empresas. Mas não é bem este o quadro que se observa, contudo, ao estudarmos o caso de São José do Rio Preto, como se apresentará adiante.

Antes de iniciar o estudo do caso de São José do Rio Preto, cidade de grande expressão econômica e influência regional do estado de São Paulo, será feito um breve estudo dos parâmetros divulgados como promissores para o futuro do planejamento urbano. Vale lembrar que o modelo estudado a seguir não é o único método divulgado de planejamento estratégico empresarial, muitos são os autores que divulgam este novo paradigma. O que se deve destacar, portanto, é que a conduta sugerida por Borja e Castells e implantada em diversos lugares do mundo é citada pelo autor que será apresentado a seguir, somente como forma de compreensão do pensamento de planejamento urbano com diretrizes empresariais buscado nas gestões atuais de muitas de nossas cidades. O que se quer demonstrar, por fim, com esta explanação é que, mesmo que os gestores não saibam em que contexto de influências se inserem estão, adotando este novo modelo, permitindo que os grandes interesses em pauta no mundo atual encontrem seu lugar em suas cidades, o que o próprio habitante do local parece não encontrar.

Gestão e planejamento urbano contemporâneos: novas prioridades, antigas necessidades

Para realização do desenvolvimento econômico proposto como ideal pelo paradigma global, verifica-se a constituição ou reforço de ações conjuntas entre o setor público e a iniciativa privada, especialmente frações do capital imobiliário. Como mostra Sánchez (1999), a parceria público-privada se constrói a partir de novos instrumentos utilizados para alavancar a nova dinâmica econômica das cidades e promovê-las para o capital privado, quais sejam:

1. a adoção de parâmetros de planejamento estratégico empresarial que, normalmente, vêm revestidos de discurso, aparentemente progressista de atendimento a demandas sociais e acaba fazendo, da cidade, mercadoria;
-

2. a realização do “urbanismo espetáculo”, composto por grandes projetos de renovação e revitalização urbana que, voltados para o redesenho espacial, conferem nova centralidade ao urbanismo e contemplam os interesses econômicos de diminuta parcela da população, revertendo em muito pouco os benefícios para a coletividade como um todo;
3. aplicação da “engenharia do consenso”, ou seja, instrumentos de legitimação e coesão social associados à produção de imagens e políticas de propaganda de cidades- “*city marketing*” -, que exercem fascínio sobre a vida coletiva das cidades.

A construção da associação entre reconstrução da democracia e desenvolvimento de economia competitiva proposta por Borja e Castells é, sob a ótica de Sánchez, mais uma construção ideológica e de *marketing* urbano, que atua na promoção das cidades para investidores privados. A geração de, melhor dizendo, renovados consensos, já que estes alcançados entre determinadas e reduzidas parcelas da sociedade com intenção de obter maiores ganhos ou poder sempre estiveram presentes na história das cidades. Em qualquer situação a busca por legitimação de ações públicas é o que alimenta a indústria do *marketing* urbano. Além desta motivação, deve-se acrescentar no quadro atual o foco na competitividade da cidade à procura de investimentos externos.

Harvey (1989), considerando este cenário atual, há muito evidente em cidades americanas, observou que

“a estética fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura. Ganharam importância inédita a marca, a imagem. O investimento na marca chega a ter, para a indústria, a mesma importância que o investimento nas máquinas.”

O mesmo ocorre nas cidades que, nos países em desenvolvimento, fazem uso atualmente de estratégias empresariais de planejamento e de marketing, na busca de se verem inseridas no mercado globalizado de cidades que disputam investimentos entre si, fazendo uso das mesmas estratégias empresariais.

A gerência de cidades

O novo paradigma de planejamento urbano sugere ainda que haja uma coordenação geral da implementação do "plano estratégico", uma liderança requisitada para coordenar e implementar este plano, a qual deve ser "eficiente e eficaz". A idéia vinda do âmbito empresarial, sugere que a gestão urbana siga os preceitos desta, o que culminou, em muitos municípios, com a reorganização da estrutura administrativa pública e a implantação da "gerência de cidades".

Na esteira desta idéia, escolas superiores de administração e economia têm ministrado cursos para gerentes de cidades, o chamado *city manager*, na expectativa de formar esta liderança municipal forte, caracterizando uma identidade ao planejamento e conferindo-lhe maior visibilidade. Os cursos ministrados em diversas escolas brasileiras visa, de modo geral, preparar arquitetos, vereadores, assessores municipais (do executivo e legislativo), profissionais e outras lideranças expressivas da comunidade que desejem assumir cargos públicos ou empresários que desejem interagir com a administração pública. Em geral, os cursos tratam de aspectos jurídicos, econômicos e de estrutura política brasileira, ferramentas de gestão municipal, técnicas de negociação e parcerias, marketing e dinâmicas urbanas, numa seqüência encadeada que intercala visão de ação estratégica e de implantação do plano traçado.

Em publicação da Fundação Armando Álvares Penteado, (revista Gerente de Cidades), Mirshawka²⁸ (1997) conceitua gerente de cidades como o que aglutina "competência técnica e cultural e uma forte neutralidade, ou até, um comportamento totalmente apartidário". Este prossegue, avaliando que para implementação do novo paradigma devem ser enfrentadas "várias resistências à mudança, apoiadas nas forças da estatização". Entre elas, o autor destaca que o inconsciente coletivo, o qual mantém a idéia do Estado paternalista e regulador como solução para todos os males; os membros do poder executivo que resistem ao desmanche da máquina administrativa, e os "preconceitos" ideológicos sobre interações entre o poder público e a iniciativa privada.

Além de difundir critérios para administração e políticas públicas destituídos de enfoque social, ainda deixam evidente o atendimento primeiro a interesses privados. E, ainda que se busque "modernizar" a administração pública com a justificativa no argumento de

melhor aparelhá-lo para solucionar problemas sociais primordiais como habitação, transportes e saneamento públicos, problemas estes cuja solução seriam da alçada exclusiva do poder público, as ações para que sejam atingidas as metas de eficácia e eficiência de gestão continuam não priorizando estes setores de investimentos, estando a gestão municipal cada vez mais ocupada com a captação de investimentos externos, privilegiando, desta forma e por fim, setores privados e restritos da sociedade.

A crítica (desmanchando consensos)

Compans (1997) observa que a partir dos anos 1990 se configura, juntamente com a transição do papel do Estado, um rompimento com o planejamento tradicional para um novo tipo de urbanismo, baseado na execução de projetos com os quais se espera alavancar a dinâmica urbana – econômica – desejada. Este novo instrumento – ou metodologia – utilizado é compreendido por quem os adota para gestões urbanas como alternativa para os novos desafios lançados pela globalização, a partir da qual as cidades são lançadas em clima de intensa competitividade para inserção no mercado mundial, cujas ações têm a intenção de, diante da crise de produtividade, facilitar a passagem do modelo industrial para os de centro terciário qualificado”. Vainer (1999) ressalta que esta nova lógica tem sido dominante. À medida que este “novo conceito de planejamento impõe novos atores”, exigindo que “os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado”, uma das componentes fundamentais para que se realize são as parcerias público-privadas, as quais assegurariam que os sinais e interesses do mercado estariam adequadamente contemplados no processo de planejamento e decisão.

Atento a esta remodelação e aos meios de acesso e direito à cidade, Vainer (1999) avança na análise desta relação quando propõe que as opções a que estão confrontados os “cidadinos” são distintas daquelas a que estão confrontados os “cidadãos”: enquanto estes se dividiriam quanto a visões ideológicas, projetos de sociedade e prioridades nacionais, os cidadinos estariam acima – ou além – disto. Em outras palavras, o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade estão cada vez mais distantes do debate em torno das prioridades ou natureza do projeto de sociedade. Ou seja, mais uma vez deixa-se em segundo plano as prioridades sociais e privilegia-se interesses privados na

²⁸ Diretor cultural da Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP - e presidente da Mirshawka Consultoria e Treinamento.

definição da agenda e priorização de gastos públicos e formação da estrutura e espaço urbanos daí resultantes.

Oliveira (1998) reforça o já mencionado, lembrando que existem referências desta reformulação de articulação de interesses na história, e isto passa pelo consenso criado entre classes sociais e interesses políticos. Tanto na organização da esfera pública quanto na da democracia representativa, a função intermediadora do fundo público alterou as relações entre as classes e deu lugar a ampliação e fixação de funções das classes médias. Oliveira observa que é notável a renovação desta classe contemporaneamente. Emergindo de um pano de fundo histórico que tem como matriz original a clássica separação entre produtores e meios de produção, mantém agora distante parentesco com a pequeno-burguesia, sua matriz original. No decorrer dos processos de construção do Estado de Bem Estar,

“a classe cuja ‘propriedade’ *reside* na gestão da articulação entre o público e o privado; seus interesses não têm correspondência com os das outras classes sociais, mas nem por isso deixam de ser reais. O processo de constituição da esfera pública especificou essas funções de forma ainda mais radical: para operar a articulação entre o público e o privado, foi necessária a constituição de um grupo social especial, que se converte em classe exatamente *sem interesses* dos tipos que caracterizam as classes sociais clássicas, o proletariado e a burguesia (...) e a constituição da esfera pública *exatamente* demarca também seu campo de atuação.” (*ibid.*, p. 42).

Esse longo processo instaurou novos modos de representação, ou de re-apresentação do mundo contemporâneo (Lima Jr., 2000 e Oliveira, 1998). Agora não se trata de uma representação que se arma a partir apenas de interesses como *pressupostos*, mas sobretudo como *resultados*. Não é da vontade geral que se trata, portanto, mas da articulação de pontos específicos capazes de traçar a trajetória do resultado a ser obtido. As classes médias se constituem num desses pontos, ou em mais de um, sem o que o resultado a ser obtido não tem condições de ser projetado. Daí sua importância nos partidos políticos modernos. As condições da regulação contemporânea, fundamentalmente perpassadas e estruturadas pelo fundo público, diluem as antigas razões do Estado e as substituem por razões particulares que ligam o fundo público ao capital ou a cada condição específica da reprodução social, nas quais estão incluídas a reprodução da força de trabalho e a sociabilidade geral (Oliveira, 1998).

Acrescenta Vainer (1999) que na implementação do plano é valiosa, portanto, a existência de um sentimento de crise instalado, a fim de que seja criado um *consenso social* que justificaria a necessidade e as diretrizes do plano, condizentes com as estratégias empresariais. O *marketing* urbano trabalha no sentido de criar uma identidade coletiva através de um suposto resgate da cidadania, a fim de instaurar e manter este consenso, além de criar símbolos para aumentar a visibilidade da cidade e pretensiosamente atrair investidores.

Esse consenso também inclui a despolitização do lugar, pois o “projeto consensual” proposto pelo planejamento estratégico transcende o campo político partidário, diminuindo a resistência à sua implantação, aumentando as garantias oferecidas aos investidores, mostrando a imagem de uma cidade competitiva e pacificada. Sobre a “engenharia do consenso”, relacionada aos aspectos imobiliários, aos projetos urbanos e às prioridades sociais, Compans (1997) alerta que estas novas ações podem conduzir a um efeito perverso de impulsionar e legitimar ações que já se desenvolviam normalmente em detrimento a outras que, por tratar daqueles aspectos urbanos mais conflituosos, não são prioridades.

A autora prossegue, avaliando que somente a participação de todos os atores no desenvolvimento e gestão urbanos garantiria o comprometimento das prioridades sociais. Virtude da metodologia do planejamento estratégico urbano é, portanto, a de “gerar consensos” de diversas formas: agregando posturas, desprezando-as, passando-as adiante sem resolvê-las. À medida que conflitos reais aparecem, são agregadas ou desprezadas as percepções em diferentes graus de generalidade, o que resulta na construção de discurso que justifica e legitima ações, sem que estas tenham aprovação de parte significativa da população.

É o que Vainer (1999) chama de “geração de unidade por cima das diferenças”. Observa que se torna especial neste contexto a inversão de objetivos/prioridades a que se destina o novo modelo emergente de planejamento urbano ajustado à crise do capitalismo, destacando como beneficiários destas ações agentes econômicos oriundos do próprio local ou de domínio externo. O discurso elaborado para defender e justificar a idéia e a validade de um plano estratégico com estas características divulga uma possibilidade de minimizar as disparidades sociais através da melhoria das condições de uso do espaço, através da ação do urbanismo, outro novo elemento no planejamento urbano e efeito do planejamento estratégico urbano.

No início da elaboração do plano, portanto, já estão definidos os atores envolvidos no processo, quando agentes econômicos interessados em alterações de padrões urbanísticos se combinam com a administração pública ou passam a fazer parte dela. Como resultado, são elaboradas linhas de ação a serem implementadas que destacam estes atores da iniciativa privada como os principais beneficiários. Para Vainer (1999), o diagnóstico é homogêneo para os que adotam estes planos estratégicos. Seja qual for a cidade, “todos devem vender sempre a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades”, daí exatamente a sua importância. Para caracterizar o diagnóstico “universal”, Vainer relaciona as “ofertas” mais valorizadas pelo capital internacional, as quais as cidades deveriam disponibilizar de acordo com o novo modelo de planejamento: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoria a investidores e empresários, estruturas de comunicação e comércio e segurança pública.

O diagnóstico, lembra Vainer, então substituído por uma “consideração do entorno”²⁹, acaba por caracterizar “necessidades invariáveis”, pois atendem à necessidade competitiva de se consolidar um nó urbano de gestão e serviços, além dos quesitos já relacionados de sistemas de comunicação e transportes mais avançados, serviços de hotelaria, disponibilidade de informações sobre possibilidades de investimentos e infraestrutura existente ou possível de mão-de-obra qualificada – o que muitas vezes também é trazida de outras regiões do território nacional ou mundial, não favorecendo necessariamente os trabalhadores locais na reestruturação.

Isto se diz porque o diagnóstico, fase fundamental para elaboração de um plano, passou a ser influenciado mais por fatores externos do que pela realidade local: no contexto mundial, há o imperativo da crise e da idéia de recomposição de um novo modo de gestão urbana e de direcionamento para serviços avançados especializados, este último bastante reforçado por Borja e Castells na construção do paradigma baseado no avanço tecnológico que forma as redes de cidades. Colocando-as em um “não-lugar”, propõem que o lugar em que se encontram seja reavivado com grande força através de suas propostas de planejamento urbano que visam fundamentalmente as parcerias públicas e privadas.

²⁹ Identificação de vantagens em relação ao entorno exterior (nação, região e mundo), buscando concentrar-se no que se “pode fazer” no lugar do que se “deveria fazer” (Güell, 1997).

Villaça (1999), no final de uma revisão da história do planejamento urbano brasileiro, aponta que, dentro da perspectiva contemporânea de planejamento o diagnóstico técnico servirá, isto sim, sempre *a posteriori* (ao contrário do modelo tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são políticas e não para revelar problemas para os quais seriam propostas soluções. Os problemas a serem atacados por exemplo em um Plano Diretor contemporâneo são de ordem política e não técnica, lembra. Abandonando o diagnóstico local, as diretrizes do planejamento muitas vezes têm legitimado projetos que já se encontravam em andamento.

Partindo-se da elaboração e execução de projetos mencionadas, ou seja, da implantação de “estratégias”, Compans (1997) considera que “isto significa uma inversão na própria idéia de planejamento, como uma atividade que opera centralmente com o relacionamento entre conhecimento e ação decorrente deste”. Sendo assim, “(...) o que se pode esperar de um projeto e um processo de planejamento deflagrados e liderados por empresários e dirigentes governamentais (...)?” As obras de revitalização urbana, por exemplo, são realizadas através de projetos de reestruturação de áreas degradadas por falta de manutenção ou abandonadas por plantas industriais que se retiraram destas áreas devido aos altos custos da terra urbana e disponibilidade de mão-de-obra adequada aos novos padrões de produção industrial, conforme explica Cano (1995), espaços estes a que se refere como “ruínas industriais”.

Os projetos urbanos, muitas vezes associados à fatia da economia dita a que mais se desenvolve, o setor terciário, que vêm a ocupar estas áreas degradadas são apresentados como grandes benefícios sociais, pois estariam “reformando” ou “revitalizando” áreas degradadas e devolvendo-as ao uso e convívio sociais. Esta verdade é, portanto, parcial. A área é devolvida ao uso social, porém não para a população do entorno ou que ali residia antes da “intervenção urbana”, e sim para uma população local com níveis econômicos bem diferentes. Além destes, usuários externos normalmente são atraídos e bem-vindos para os idealizados do investimento, que procuram fazer com que o “empreendimento” polarize populações de outras porções da cidade, região ou até mesmo de outras partes do mundo (Arantes, 2000).

A análise de Arantes (2000) focaliza a validade da intervenção urbanística do ponto de vista da população local, expulsa da área no momento em que são feitos empreendimentos desta natureza, num processo de “gentrificação”. A população local acaba expulsa do espaço que recebe o empreendimento, resultado deste “novo”

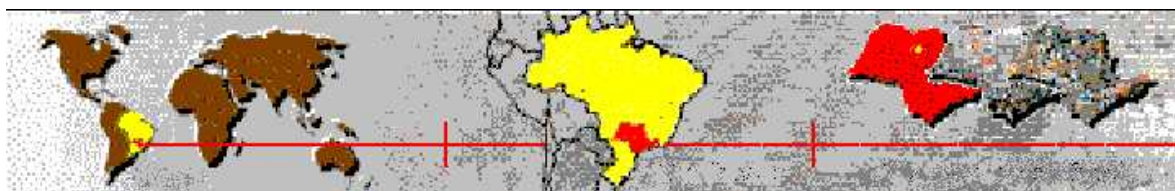
urbanismo ou do “urbanismo em fim de linha”, como classifica Arantes (1998), o qual passa a ser explorado por outra camada social e outros agentes econômicos. Ou seja, para novos “projetos-empresendimentos” são utilizados espaços degradados e desvalorizados do ponto de vista social, mas extremamente cobiçados pelos novos investidores ou espaços “livres”, dentro do tecido urbano e, portanto, provido de infraestrutura, que acabam sendo negociados com o poder público. Mas processo de gentrificação é ainda mais do que expulsar a população do espaço em que estava. Este movimento impossibilita que ela se assente em outro lugar com estrutura urbana semelhante ao excluí-la do quadro de agentes urbanos, ou seja, excluí-la das fases de diagnóstico e planejamento, no qual passa a figurar como elemento que justifica e legitima os projetos, em discursos bem construídos.

Estes empreendimentos elaborados urbanisticamente permitem a geração de riquezas maiores para os empreendedores – nem sempre novos – em detrimento da população local instalada e muitas vezes da coletividade como um todo, à medida que são flexibilizados padrões urbanísticos que dizem respeito à saúde da população urbana, ou gastos que não se realizam onde são mais necessários socialmente. Ressalta-se que o turismo ou a captação de investimentos externos não estão, neste momento, no centro da questão, mas são apontados também como boas formas de aumento da renda local quando associadas a empreendimentos urbanísticos. O que se tenta observar é a forma com que estas relações se estabelecem quando está considerada a exploração de áreas urbanas em detrimento da população local, para a qual os benefícios de “revitalização” não são revertidos.

Swyngedouw (1999) observa ainda que a política urbana tem assumido formas mais diretas de dar suporte para o capital privado, removendo restrições de natureza legal e fiscal (normas/impedimentos), a fim de aumentar a segurança para os investidores. Assim, projetos “mais estratégicos” explicitam a inversão privilegiada dos recursos públicos no atendimento ao setor privado, não priorizando o atendimento das necessidades da população local e, como nos lembram Swyngedouw *et al* (1999) e Oliveira (1998), lesando indiretamente o trabalhador. Estes grandes empreendimentos são, na visão de Swyngedouw (1999), produto de decisões que estão assentadas entre outros aspectos na liderança e produzem uma modernização seletiva ou excludente, na qual esta mesma “população que não participa diretamente dos benefícios têm que assumir seus custos” (Sánchez, 1999).

O que há de novo, nesta proposta? São mesmo novas estratégias ou são mais uma forma de re-alimentar antigas condutas? Antigas necessidades e prioridades sociais sempre foram parte do discurso? A dita reestruturação mundial anda a passos largos para novos horizontes ou somente reafirma antigas formas de obtenção de maiores ganhos e concentração de riquezas? As respostas para estas perguntas parecem óbvias no cenário contemporâneo. Mais difícil é desfazer consensos, que ideologicamente buscam neutralizar diferenças. Será diminuída uma unidade a cada verso, como na epígrafe, chegando-se ao zero, ponto comum, neutro, ou será possível colocar os versos – e o desenvolvimento – em escala invertida, crescente? Ficam as condutas e a pergunta.

A ESTRUTURA URBANA E REGIONAL DE S. J. DO RIO PRETO



Entre a compreensão do cenário global e dos aspectos locais, está a caracterização de São José do Rio Preto e sua situação na rede urbana paulista. Este capítulo aborda especificamente este aspecto, procurando oferecer um panorama do município desde a sua formação até sua consolidação como centro regional importante na rede urbana. Buscou-se, portanto, esboçar os fatores determinantes para a formação e crescimento do município de São José do Rio Preto considerando sua inserção regional, o que foi feito em duas partes. A primeira parte faz menção à evolução da estrutura urbana regional paulista com a inserção do município de São José do Rio Preto e a segunda caracteriza especificamente a estrutura urbana do referido município.

1. A estrutura urbano-regional paulista e a região de S. J. do Rio Preto

A metrópole de São Paulo e a rede de cidades deste estado são conhecidas como os maiores centros de investimentos do país, lugares de atração de migrantes e de geração de grandes oportunidades de negócios e de trabalho. Sua importância no cenário nacional começa a despontar ainda no período cafeeiro, que lhe propiciou um desenvolvimento diferenciado das outras regiões brasileiras. Negri (1994) mostra que seu implante industrial ocorreu em meados de 1880 e uma posterior diversificação de culturas permitiu a sobrevivência econômica frente às transformações ocorridas na economia brasileira no início do século XX, mais precisamente nos anos 1920.

A indústria paulista nasceu, portanto, subordinada à produção cafeeira, que demandou e produziu as condições necessárias para seu desenvolvimento, ou seja, o capital excedente desta produção possibilitou a diversificação de investimentos e a realização de investimentos em infra-estrutura - principalmente viária e de transportes - dentro do estado de São Paulo (Gonçalves, 1993). Por outro lado, o café propiciou a constituição de um mercado de trabalho livre por meio de imigração estrangeira durante a segunda metade do século XIX e no início do século XX que se dirigiu para São Paulo (quase um milhão de imigrantes estrangeiros). Junto com os movimentos populacionais internos a partir da década de 1920 pode-se dizer que a migração assegurou fator de grande importância ao crescimento da força de trabalho e do mercado consumidor paulista, não apenas aqueles concentrados na capital, mas também sua distribuição por diversos núcleos do interior. Desta forma, a rede urbana paulista se configura em paralelo ao desenvolvimento do complexo cafeeiro (Cano, 1989).

Foram tecidas, neste período, as condições necessárias para a continuidade de seu crescimento. Força de trabalho, agricultura diversificada de alimentos e matérias primas e serviços de apoio à produção e à reprodução da força de trabalho foram as condições que inclusive ajudaram na superação da crise do café. Em 1928, a indústria de transformação paulista já estava bastante desenvolvida e incluía as "indústrias rurais" - usinas de cana-de-açúcar, frigoríficos, laticínios e beneficiamento de cereais - , o que permitiu a permanência deste estado na vanguarda do desenvolvimento brasileiro, consolidando, posteriormente, seu desenvolvimento industrial e urbano-regional (Negri, 1994).

Entre 1930 e 1945, importantes aspectos marcaram o início das transformações da industrialização nacional, tendo como fator daí decorrente o aumento da importância das áreas urbanas, quando os principais núcleos urbanos da rede paulista já estavam definidos. Neste período foram colocadas em prática políticas de industrialização, que incluíram a criação da Consolidação das Leis do Trabalho. O fato desta ser aplicável somente a áreas urbanas, intensificou os fluxos migratórios, principalmente em direção a grandes centros como São Paulo, onde se concentravam as ofertas de emprego que permitiram ali a criação de padrão de vida mais alto que o das massas rurais (Singer, 1981). Desta forma, o Estado incentivava a industrialização ao estimular a mobilização de trabalhadores em direção a áreas urbanas.

No início dos anos 1950, com a aceleração da industrialização, a urbanização avança bastante pelo interior do estado, especialmente quando se desencadeia o chamado processo de industrialização pesada, que significou uma ruptura do padrão de acumulação da economia brasileira vigente de 1930 até então (Vasconcelos, 1992).

A nova estrutura industrial se consolidava, somada à criação de novos segmentos ligados à produção de bens de capital e intermediários. Efeitos significativos deste processo sobre a urbanização são observados, entre outros aspectos, por meio da estrutura social urbana que ganhou maior complexidade. Pôde ser vista também a intensificação da qualificação e tecnificação da produção rural, com o incremento da produtividade do trabalho e incorporação de novas técnicas e cultivos, geradores de transformação das relações de trabalho com claros rebatimentos urbanos, em sua concepção e relações. Neste contexto, os centros urbanos da rede estadual paulista passaram a demandar e investir mais em infra-estrutura urbana e outros serviços complementares, a fim de atender à demanda populacional e à nova dinâmica econômica que vinha para as cidades juntamente com a indústria (Singer, 1981).

Ainda que estes planos nacionais tenham abordado as questões urbanas e regionais do país, no que se refere às idéias redistributivas e de equidade, foi a partir do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1974) - que foram delimitadas as principais determinantes do processo de interiorização da indústria e que começaram a ocorrer modificações na estrutura setorial industrial de São Paulo, no tocante à distribuição das indústrias no território. Neste sentido, argumenta Negri (1994), a interiorização da indústria paulista pode ser dividida em dois períodos: até 1974, quando a concentração de investimentos na metrópole se manteve constante e, após o II PND, quando começaram a se tornar efetivos os efeitos de desconcentração industrial no estado, os quais vão ser mais tarde afetados pelos ajustes à crise de 1982. A recessão dos anos 1980 atingiu a Região Metropolitana com mais força em suas atividades econômicas, cuja participação no valor adicionado da produção do estado começa a cair, ainda na fase de maturação dos investimentos do II PND. Isto implicou numa perda de dinamismo por parte da indústria da capital paulista e um aumento da participação do interior do estado, evidenciados pelas respectivas participações no valor de transformação industrial (Negri, 1994).

Iniciou-se aí, para Lencioni (1998), o processo de inflexão da concentração industrial em São Paulo (estado e região metropolitana), de forma que investimentos novos associados

ao esforço exportador e ao II PND passaram a se dirigir com mais intensidade para o interior do estado. Os principais impactos verificavam-se no campo, com a intensificação da concentração fundiária, alteração da estrutura do cultivo, migração rural, mas também deve-se destacar o crescimento desorganizado dos centros urbanos do interior paulista que começa a se evidenciar então. Somada à ação do governo federal³⁰ esteve a ação de governos estaduais, no sentido de estimular a realização de novos investimentos no interior, ou seja, as políticas estaduais forneceram ao empresariado uma orientação para a dispersão industrial, ao mesmo tempo que eram tomadas medidas restritivas de cunho ambientalista desestimulando a instalação industrial concentrada na região metropolitana (Negri, 1994).

Estas políticas relacionadas ao II PND foram estruturadas em duas vertentes: uma restritiva à área metropolitana e outra concentrada na interiorização do desenvolvimento. A primeira destas data de meados da década de 1970, quando a atenção esteve voltada ao fator inibidor de ampliação de fábricas e instalação de novas unidades industriais na Região Metropolitana. A segunda, com estímulo e apoio do Governo Federal, dirigia-se especialmente às Cidades Médias - Programa Cidades Médias -, pretendendo torná-las receptores de investimentos industriais privados, tornando-as opções privilegiadas em relação à Metrópole, uma vez que os custos de investimentos em infra-estrutura urbana, nesta área, assumiam proporções bastante maiores (Negri, 1994). Neste processo foram beneficiados os pólos urbanos regionais mais próximos à metrópole, como Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Santos e Americana, entre outras, assim como os que se encontravam mais distantes dela, como Limeira, São Carlos, Araraquara, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

Investimentos em ampliação de rede viária, rede de saneamento básico, pavimentação das principais vias públicas municipais, obras de arte (viadutos e pontes), construção de equipamentos sociais e financiamento de núcleos habitacionais foram efetuados, adensando e incrementando a estrutura da rede urbana. Para tanto foram decisivos os financiamentos municipais de infra-estrutura econômica e social efetuados pela Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNH, assim como ampliação da malha viária estadual e construção de distritos industriais, feitos com recursos do BNDES e

³⁰ De acordo com Negri (1994), um conjunto de programas apoiados e incentivados pelo governo federal propiciaram a distribuição de infra-estrutura por todo o Estado Nacional, incentivaram o aumento da participação do interior do estado na economia, buscando a fixação de população em outros centros e ocupação do território nacional através dos programas: Cidades Médias; Interiorização do Desenvolvimento – PROINDE – e a Política de Descentralização e Desconcentração Industrial.

financiamentos internacionais nas áreas de transportes e energia. Assim, com a interiorização da economia, houve melhoria de sua infra-estrutura e desenvolvimento acelerado dos principais centros urbanos. Até então pode-se dizer que havia uma visão geo-política do conjunto do território estadual, no qual a cidade era vista enquanto fator de articulação e integração do espaço econômico regional.

As referidas políticas também continham caráter persuasivo, continua Negri, e eram promovidas com empenho do Governo Estadual, que disponibilizava serviços de informações e de orientação locacional aos empresários, visando colaborar com a decisão sobre onde investir no interior. Seriam implantadas ainda pelas prefeituras, tendo seus projetos aprovados por órgãos estaduais e executadas com recursos federais. No âmbito municipal, as políticas atrativas geraram novas instalações industriais e construção de distritos industriais, com isenção parcial ou total de tributos municipais, somada à doação ou concessão de áreas a preços subsidiados, saneamento, obras viárias e construção de distritos industriais em locais privilegiados. Estes fatores não constituem novidade alguma na atualidade, mas também são peças fundamentais que continuam a vigorar no planejamento.

Interiorização do desenvolvimento e a região de São José do Rio Preto

O município de São José do Rio Preto fez parte das Políticas de Interiorização do Desenvolvimento integrando o Programa Cidades Médias, que tratou do desenvolvimento do interior paulista após a década de 1970 e desenvolveu várias cidades e regiões do estado de São Paulo, entre as quais se destacaram as porções que se encontram mais distantes da Região Metropolitana. A cidade de São José do Rio Preto e sua região tiveram economia e infra-estrutura bastante desenvolvidas neste período, pois além de receberem os investimentos estimulados pelos governos federal e estadual, dispunham de produção agrícola abundante e diversificada, à qual foi associada a produção industrial, desenvolvendo-se a agroindústria, que manteve seu crescimento mesmo nos períodos de crise dos anos 1980 (Negri, 1994). Estes fatores foram decisivos para a escolha desta cidade para participar do referido programa. Além disso, a história de São José do Rio Preto registra desenvolvimento do comércio desde sua origem, influenciada diretamente pelos imigrantes.

A cidade passou ter grande influência em porções maiores do estado de São Paulo e de porções do sul dos estados de Mato Grosso e Goiás, principalmente no que se refere à oferta de serviços e comércio, e tornou-se centro de referência de tais setores que se desenvolveram no período de crescimento econômico nacional e continuaram se desenvolvendo, com demandas também aumentadas, ao longo das décadas de crise. Isto pode ser atribuído a outros fatores, além da atenção do governo voltada para o desenvolvimento do interior e dos investimentos recebidos, como a distância deste pólo de comércio e serviços da Região Metropolitana de São Paulo. Ou seja, os atributos conferidos à São José do Rio Preto são conhecidos e se desenvolveram principalmente pela distância e pelas diferenças que apresenta em relação à metrópole e região, tanto em sua localização no estado quanto em sua oferta de serviços diferenciados.

Além destes, outros programas da política econômica federal também são considerados fundamentais para a consolidação da interiorização do desenvolvimento, como o Proálcool, lançado em 1974 em resposta à crise do petróleo. Neste momento, a indústria do interior de São Paulo tinha condições de atender toda a demanda nacional, além de responder mais rapidamente que os outros estados ao Programa Nacional do Alcool, colocando as cidades do interior no mais acelerado ritmo de desenvolvimento e na dianteira dos investimentos públicos em infra-estrutura. O ajuste à crise incentivou a produção de álcool combustível em substituição ao petróleo importado, a produção interna de trigo, para também reduzir sua importação, a indústria de máquinas e implementos agrícolas, consolidou práticas de apoio à exportação agrícola e agroindustrial (Negri, 1994), assim como firmou a posição dos centros regionais que sediavam as transações econômicas associadas a estas atividades. Estes esforços efetuados no contexto da superação da crise externa entre as décadas de 1970 e 1980 foram, assim, marcantes para a interiorização do desenvolvimento no estado.

Em sintonia com a nova dinâmica econômica mundial e nacional, e marcados pelas novas diretrizes básicas nacionais priorizadas no III PND (1980-1985), quais sejam: balanço de pagamento, problema energético, reforço à promoção de exportações e contenção de gastos públicos (Steinberger e Bruna, 2001), os centros regionais paulistas assumiram novos aspectos urbanos, com atividades de comércio e serviços mais avançados, o que, por consequência, dinamizou os mercados de terra locais, intensificando ali também o fenômeno da especulação imobiliária. Apresentou-se, portanto, até o final dos anos 1980 um cenário de interiorização do desenvolvimento, ou melhor dizendo, de desconcentração da atividade econômica em direção ao interior

paulista, associada a uma integração do mercado nacional em que as cidades brasileiras, especialmente as cidades médias, por terem sido e continuarem como pontos importantes para a nova dinâmica econômica, experimentaram grandes transformações na sua estrutura urbana.

A partir dos anos 1990, o cenário econômico da rede estadual paulista mais uma vez começa a atravessar nova fase. A abertura da economia, a elevação das taxas de juros e o câmbio sobrevalorizado, com a implementação do Plano Real, refletem fortemente sobre o nível e estrutura da atividade econômica, bem como sobre sua localização espacial. A fim de fazer compreender a dinâmica regional e urbana do estado de São Paulo, foram priorizados os recortes econômico e demográfico, partindo-se do princípio que os processos de desconcentração e concentração estão, como acreditam Steinberger e Bruna (2001), ancorados nas cidades médias, classificação em que está inserida a cidade de São José do Rio Preto. Estas autoras apresentam as cidades médias como os elos que unem aspectos regionais e urbanos, assim como ligam os interesses públicos e privados³¹, especialmente no que se refere às políticas implementadas a partir dos anos 1970.

O comportamento demográfico das regiões paulistas, conforme a tabela 01, mostrou queda da participação da RMSP, da região de Santos, e das regiões de Araçatuba e Registro, enquanto que as outras apresentaram aumento na participação da população total do estado. A região de São José do Rio Preto aumentou a participação na população do estado de 1980 a 1990 de 2,94% para 4,01%, mas a seguir sofreu queda e chegou ao final de 1996 com participação de 3,97%. Mesmo com estas variações, no intervalo estudado a região de São José do Rio Preto foi a segunda região que apresentou maior aumento na participação (com uma diferença de 1,03% entre 1980 e 1996), situando-se depois de Campinas, que apresentou diferença de 1,55% no mesmo intervalo.

³¹ Francisconi e Souza (1976 *apud* Steinberger e Bruna, 2001) argumentam que quando foi proposta a política de ordenamento territorial, urbano e regional, esta seria executada por meio de investimentos públicos e privados. Ao enfatizar a atuação do Estado no espaço intra-urbano, o Programa Cidades Médias adotou o pressuposto que as ações intra-urbanas seriam indutoras de mudanças inter-urbanas, as primeiras realizadas por conta do poder público através desta política e a segunda através de investimentos da iniciativa privada. Estas idéias estiveram parcialmente encampadas nas duas políticas urbanas nacionais, os Programas de Cidades Médias (CPM/Normal – Cidades de Porte Médio financiada pelo governo federal, implantadas de

Demografia estado de São Paulo – por regiões administrativas

População Total - % do total do Estado

Regiões Administrativas						diferença
	1980	1990	1994	1995	1996	1980-1996
RMSP	56,34	54,67	54,23	54,16	54,11	-2,23
RA Campinas	14,35	15,43	15,77	15,84	15,9	1,55
RA Sorocaba	6,75	7,08	7,2	7,23	7,26	,051
RA S. José Campos	5,46	5,79	5,84	5,81	5,85	0,39
RA Santos	4,3	4,3	4,29	4,28	4,27	-0,03
RA S. J. Rio Preto	2,94	4,01	3,98	3,98	3,97	1,03
RA Ribeirão Preto	2,94	3,15	3,16	3,15	3,15	0,21
RA Central	2,43	2,56	2,59	2,59	2,59	0,16
RA Araçatuba	2,35	2,19	2,13	2,12	2,11	-0,24
RA Registro	0,83	0,81	0,79	0,79	0,78	-0,05

Tabela 01

Fonte: Fundação Seade/1999.

A esta situação demográfica soma-se a dinâmica dos investimentos distribuídos na rede urbana paulista que, nos anos 1980 e 1990 também apresentou alterações. No caso de São Paulo, o que se observa é a desconcentração restrita a cidades no entorno metropolitano e grande concentração de atividades financeiras e de maior valor agregado e atividades de comando corporativo na metrópole. A tendência à concentração de novos investimentos num raio de cerca de 150 km da região metropolitana sugere uma expansão de sua área e suas funções (Lencioni, 1994), assim como uma ampliação da função e serviços da capital, como mostra o mapa a seguir. Pode-se verificar os investimentos anunciados para São Paulo no mapa apresentado, no período de 1995 a 1998, assim como os investimentos realizados neste período, apresentados na tabela 02.

Os investimentos realizados nas R.A. de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos superam em muito os investimentos feitos na RMSP. Os investimentos recebidos pelas outras regiões foi substancialmente menor, inclusive o da Região de São José do Rio Preto, 11^a colocada diante dos valores recebidos (tabela 02). Atendo-se aos investimentos anunciados para 1999 (tabela 03), pode-se perceber que o número de empresas que se dirigiram para o interior – 238 empresas – é mais significativo do que o número de empresas que continuaram na RMSP - 184, enquanto a soma dos valores dos investimentos correspondentes às Regiões de São José dos Campos, Campinas e Santos concentram 43,17% do valor total dos investimentos anunciados. As diferentes localidades apresentam também índices correspondentes aos diferenciados setores que migraram ou estabeleceram suas novas sedes. Ainda que São José do Rio Preto tenha tido colocação maior nos investimentos anunciados (9^a posição) do que nos investimentos

1976 a 1980, e CPM/Bird, Cidades de Porte Médio financiadas pelo Banco Mundial, implantadas de 1981 a 1986 (Steinberger e Bruna, 2001).

realizados (11ª posição), sua participação nos investimentos realizados (0,29%) é maior do que na dos investimentos anunciados (0,23%), porém em proporção bastante menor do que as regiões do entorno metropolitano.

Investimentos feitos em São Paulo

Período de 1995-1998* - em US\$ milhões

Regiões		
Administrativas	Valor*	%
RMSP	8405,60	28,76
RA Campinas	7913,70	27,07
RA S. José Campos	5994,00	20,51
RA Sorocaba	1915,40	6,55
RA Santos	1317,50	4,51
RA Central	728,30	2,49
RA Piracicaba	512,2	1,75
RA Bauru	307,80	1,05
RA Ribeirão Preto	301,60	1,03
RA Araçatuba	91,00	0,31
RA S. J. Rio Preto	86,00	0,29
RA Barretos	85,00	0,29
RA Presidente Prudente	28,9	0,1
RA Franca	24,2	0,08
RA Marília	20,00	0,07
RA Registro	7	0,02
Todo o Estado**	2042,30	6,99
Total Geral	29.228,30	100

Tabela 02

Nota: ** Serviços, redes de varejo

Fonte: Fundação Seade/1999.

* posição em maio/98.

Mapa 01 – Investimentos anunciados no estado de São Paulo – por região administrativa – (1995-1998).



FONTES: Fundação Seade / Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico

Fonte: Fundação Seade / Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Investimentos anunciados para o estado de São Paulo em 1999

Por Região Administrativa

Regiões	n.º de		
Administrativas	Empresas	Valor*	%
RMSP	184	5787,56	45,79
Diversos municípios	31	2700,13	21,36
RA S. José Campos	44	1419,81	11,23
RA Campinas	66	1337,76	10,58
RA Santos	11	984,33	7,79
RA Sorocaba	29	147,41	1,17
RA Ribeirão Preto	19	115,45	0,91
RA Bauru	5	69,99	0,55
RA S. J. Rio Preto	12	28,98	0,23
RA Marília	4	25,47	0,2
RA Central	10	15,38	0,12
RA Barretos	3	3,63	0,03
RA Franca	2	2,47	0,02
RA Araçatuba	2	2,13	0,02
Total Geral	422	12.640,50	100

Tabela 03 Fonte: Fundação Seade/1999.

Somados, os investimentos feitos na RMSP, São José dos Campos e Campinas e Sorocaba e Santos (entorno da Região Metropolitana), totalizam uma concentração de 97,92% dos investimentos anunciados (tabela 05). Excluindo-se a RMSP, o entorno ainda concentra 52,13% dos investimentos, restando às outras regiões administrativas um total de 23,44%, dentre as quais São José do Rio Preto ainda detém parcela mais significativa que as últimas, com 0,23% do total do estado.

A globalização da economia estaria propiciando, de acordo com estes índices, no estado de São Paulo, uma relação de expansão das atividades da área metropolitana ao seu interior próximo. Como afirma Lencioni (1994), ao sediar o setor financeiro (tabela 07) e as atividades de comando, a metrópole de São Paulo vem acentuando sua posição como cidade global, devido à sua função de gerente de ações e investimentos ao longo de sua rede de influência seguindo os principais eixos rodoviários do estado. A metrópole centraliza esta função que, somado ao seu entorno totalizam uma média de 85% de 1990 a 1996 (tabela 07), ao mesmo tempo que parte das atividades industriais, por exemplo, passa a se concentrar neste último (Campinas, Sorocaba, São José dos Campos concentram 77,22% dos estabelecimentos industriais em 1996 e 76,46% em 1997).

A tabela 05 apresenta as intenções de investimentos privados por ramos de atividade para regiões administrativas do estado de São Paulo. São José do Rio Preto ocupava a 11ª posição entre estas, em 1999. Os referidos investimentos encontram-se, a partir de 1995, preponderantemente nos setores ligados à infra-estrutura (tabela 05), dos quais são mais representativos os setores de transporte e armazenagem, serviços públicos, química e petroquímica, autopeças e material de transporte, informática e

telecomunicações, metalurgia, mecânica e construção civil. Mais de 50% dos investimentos privados anunciados em São Paulo são originados no Brasil, entre outros investidores mais expressivos como EUA, Espanha e Alemanha, que juntos somam mais 35,22% dos investimentos, conforme relacionado na tabela 06.

Decisões de investimentos privados no estado de São Paulo

Por Regiões Administrativas

RMSP	28,68%	RA Pres. Prudente	0,19%
RA Campinas	15,38%	RA Barretos	0,17%
RA S. José Campos	11,76%	RA S. J. Rio Preto	0,16%
RA Santos	4,14%	RA Franca	0,13%
RA Sorocaba	3,58%	RA Araçatuba	0,13%
RA Central	1,76%	RA Marília	0,12%
RA Ribeirão Preto	1,52%	RA Registro	0,01%
RA Bauru	0,61%		

Tabela 04 Fonte: Fundação Seade/1999.

Nota: % dos investimentos totais do Estado

Os investimentos programados para os próximos anos seguem a tendência apontada de concentração e destinam-se principalmente aos setores de infra-estrutura, como transporte e armazenagem, serviços públicos, telecomunicações e nos setores de química e petroquímica, autopeças e material de transporte, informática, metalurgia, mecânica, construção e serviços gerais totalizando 86,57% dos investimentos previstos para o período compreendido entre 1998 e 2003 (tabela 05).

Investimentos programados para São Paulo

Período de 1998-2003 - por setor – em US\$ milhões

Setor	Valor	%
Transporte e Armazenagem	13898,8	19,01
Serviços Públicos	12230,8	16,73
Química e Petroquímica	11545,8	15,79
Autopeças e Material Transporte	9667,2	13,22
Informática e Telecomunicações	4187,5	6,59
Metalurgia	4002,4	5,47
Mecânica	3391	4,64
Construção	1916,6	2,62
Serviços Gerais	1827	2,5
Madeira, Móveis e Papel	1698,1	2,32
Comércio Varejista	1584,1	2,17
Não-Metálicos	1018,6	1,39
Bebidas e Fumo	962	1,31
Eletroeletrônica	895,5	1,22
Farmacêuticos e Higiene	850,6	1,16
Alimentos	820,2	1,12
Comunicação	639,2	0,87
Financeiro	458,3	0,063
Têxtil e Couro	395,4	0,54
Plásticos e Borrachas	201,3	0,27
Carne e Pecuária	95,1	0,13
Comércio Atacadista	83,5	0,11
Cana/Açúcar/Alcool	52,8	0,07
Comércio Exterior	50,5	0,07
Agricultura	1,8	0,002
Distribuidores de Veículos/Peças	1	0,001
Total	73105,1	100

Tabela 05 Fonte: Seade - posição em maio/98

Origem dos Investimentos Privados Anunciados em São Paulo –1995-1998.

Brasil	51,53%	Rússia	0,50%
EUA	19,22%	Coréia	0,20%
Espanha	10,04%	Finlândia	0,10%
Alemanha	5,96%	México	0,09%
Portugal	2,25%	Bélgica	0,08%
França	1,90%	Panamá	0,05%
Japão	1,84%	Áustria	0,03%
Canadá	1,37%	Chile	0,03%
Suécia	1,17%	Cingapura	0,02%
Suíça	0,77%	África do Sul	0,01%
Itália	0,74%	Reino Unido	0,01%
Inglaterra	0,73%	Taiwan	0,01%
Argentina	0,66%	China	0,01%
Holanda	0,66%		

Tabela 06 Fonte: Fundação Seade - 1999.

A análise do sistema financeiro, medido pelas operações de crédito efetuadas no estado de São Paulo, evidencia a concentração destas operações na RMSP no final dos anos 1980 e na primeira metade dos 1990, como mostra a tabela 07. Porém, ainda que neste período a RMSP tenha detido em média 80% das operações de crédito, o sistema financeiro de São José do Rio Preto cresceu ao longo deste período, saltando de 0,82% em 1988 para 1,21% em 1995. A região de São José do Rio Preto foi a que mais cresceu entre as regiões que também apresentaram crescimento no estado, regiões estas mais distantes da RMSP menos expressiva que Ribeirão Preto, mas à frente das regiões de Bauru, Araçatuba, Central e Barretos. As demais regiões tiveram suas participações no total do estado diminuídas, exceto a região de Presidente Prudente que se manteve no mesmo patamar de participação (tabela 07).

Sistema Financeiro – Operações de Crédito**Participação no total do Estado de São Paulo (%)**

Regiões	1988	1990	1994	1995
Administrativas				
RMSP	83,02	86,99	83,24	84,94
RA Campinas	7,56	5,57	6,57	5,63
RA S. José Campos	1,24	0,71	0,76	0,61
RA Sorocaba	1,08	0,52	0,95	0,83
RA Ribeirão Preto	0,99	0,99	1,82	1,62
RA Franca	0,87	0,75	0,79	0,75
RA Santos	0,84	0,79	0,71	0,62
RA S. J. Rio Preto	0,82	0,92	1,29	1,21
RA Marília	0,78	0,5	0,66	0,61
RA Bauru	0,7	0,78	0,97	0,83
RA Araçatuba	0,62	0,43	0,59	0,63
RA Pres. Prudente	0,59	0,36	0,55	0,59
RA Central	0,45	0,31	0,65	0,67
RA Barretos	0,39	0,33	0,42	0,41
RA Registro	0,04	0,01	0,02	0,03

Tabela 07

Fonte: Fundação Seade – 1999.

Notas: RA = Região Administrativa

Ainda que a rede mostre características de desconcentração, a centralidade dos investimentos se manteve na capital, fazendo desta o elo entre a valorização transnacionalizada do capital financeiro e produtivo e o interior do estado, agora mais sensibilizado a esta forma de valorização. A reestruturação das atividades econômicas não exclui a importância da capital no cenário econômico da rede estadual paulista. a rede, portanto, possui atributos específicos que lhe confere caráter diferenciado e valorizado para os novos investimentos, como aponta também a reportagem publicada na Gazeta Mercantil de outubro de 1998:

“Não faltam motivos para o estado continuar atraindo novos negócios: é o mercado mais privilegiado do Brasil e, com sua formidável infra-estrutura de transportes, oferece escoamento fácil para a produção. Agora, no entanto, as fábricas preferem rumar para o interior, enquanto na capital fica a gestão do capital.”

Assim, as regiões localizadas ao longo dos eixos rodoviários além do raio de 150 km, apontado por Lencioni (1994) como o limite da área de expansão da região metropolitana, como São José do Rio Preto, Bauru, Araçatuba, Presidente Prudente, Barretos e Franca, houve aumento da participação nas operações de crédito até a primeira metade da década de 1990. A RMSP manteve, com grande diferença, a hegemonia das operações de crédito de todo o estado de São Paulo (tabela 07), reafirmando o argumento de Sassen sobre as especificidades das cidades globais especialmente no que se refere à centralidade das operações financeiras. No caso de São Paulo, a RMSP concentrou, em média, 84,54% das operações financeiras do estado no período.

A posição central da região metropolitana no setor financeiro se mostra estabelecida, ainda que São José do Rio Preto tenha aumentado sua participação no total do estado entre 1988 e 1995. No que se refere aos ramos específicos de atividades econômicas, como indústria, comércio e serviços – que apresentam dinâmicas relevantes na região de São José do Rio Preto no que se refere à sua expressão no estado de São Paulo – a dinâmica se mostra diferente. Na indústria, como mostra a tabela 08, as regiões de Marília, Franca, Presidente Prudente, Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto apresentaram crescimento do número de estabelecimentos, participação no valor adicionado do estado e aumento do pessoal ocupado no setor, com exceção, sobre este último, das regiões de Presidente Prudente e Barretos que, entre, 1991 e 2000 apresentou queda do número de empregos industriais ocupados.

A região de São José do Rio Preto teve o número de estabelecimentos industriais acrescido de 564 estabelecimentos entre 1996 e 2000, a participação no valor adicionado do estado aumentada de 1,44% para 1,73% entre 1996 e 1999, e o número de empregos industriais ocupados na indústria saltou de 42.024 em 1991 para 54.592 em 2000, apresentando um aumento de 12.568 empregos ocupados. Estes valores representam a ascensão desta região, nos períodos mencionados, da 9ª para 6ª posição em empregos industriais ocupados e a queda da 3ª para a 4ª posição no estado em número de estabelecimentos industriais e da 7ª para a 9ª posição na participação do valor adicionado do estado. Embora todos os valores relativos tenham sido positivos, representando o crescimento da região de São José do Rio Preto, a relação desta região com as demais da rede estadual paulista se alterou negativamente no que se refere à sua participação no total do estado de São Paulo.

Indústria – número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor

Por Regiões Administrativas

Regiões Administrativas	Número Estabelecimentos		Valor Adicionado*		Empregos Ocupados	
	1996	2000	1996	1999**	1996	2000
RMSP	50,83%	47,81%	51,74%	46,74%	56,49%	52,31%
RA Campinas	17,08%	18,24%	18,79%	21,06%	16,92%	18,34%
RA Sorocaba	5,46%	5,90%	5,55%	5,83%	5,26%	6,28%
RA S. José Campos	3,86%	3,65%	9,22%	10,57%	4,31%	4,85%
RA S. J. Rio Preto	3,25%	3,75%	1,44%	1,73%	2,00%	2,43%
RA Ribeirão Preto	2,95%	2,92%	2,25%	2,26%	2,47%	2,19%
RA Bauru	2,78%	2,99%	1,62%	1,78%	2,37%	2,56%
RA Central	2,59%	2,81%	2,28%	2,37%	2,39%	2,38%
RA Santos	2,57%	1,99%	2,24%	2,48%	1,77%	1,54%
RA Marília	2,27%	2,43%	1,13%	1,14%	1,45%	1,72%
RA Franca	2,03%	2,68%	1,27%	1,28%	1,47%	1,78%
RA Pres. Prudente	1,73%	1,88%	0,55%	0,59%	1,06%	1,04%
RA Araçatuba	1,61%	1,87%	0,96%	1,08%	1,42%	1,83%
RA Barretos	0,69%	0,78%	0,77%	0,85%	0,47%	0,60%
RA Registro	0,30%	0,31%	0,19%	0,25%	0,14%	0,14%

Tabela 08

* participação no total do estado de São Paulo.

** não disponíveis os valores para o ano de 2000.

Fonte: Fundação Seade - 2002.

Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas.

Sobre o setor comercial, o desempenho das regiões mais afastadas da região metropolitana, Marília, Franca, Presidente Prudente, Araçatuba, Barretos, Registro e São José do Rio Preto, mostrou-se crescente em número de estabelecimentos e empregos no setor para todas as regiões apontadas, como visto na tabela 09. A participação no valor adicionado mostra-se mais variável no período de 1996 a 1999, apresentando crescimento em Marília e Barretos, queda em Franca, Pres. Prudente e Registro e igual

valor em Araçatuba. A região de São José do Rio Preto apresentou crescimento nas três situações, apresentando um aumento de 2.549 estabelecimentos comerciais entre 1996 e 2000, crescimento na participação no valor adicionado do estado de 2,55% em 1996 para 2,49% em 1999, e aumento de 12.852 empregos ocupados no comércio. Ainda que a região tenha crescido, a posição ocupada em relação às outras regiões do estado de São Paulo foi diferente. A região subiu da 7ª para a 5ª posição em número de estabelecimentos e da 7ª para a 6ª posição na participação de valor adicionado do estado. Ao que se refere aos empregos do comércio, conseguiu manter a 7ª posição do estado entre 1991 e 2000.

Comércio - número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor

Por Regiões Administrativas

Regiões Administrativas	Número Estabelecimentos		Valor Adicionado*		Empregos Ocupados	
	1996	2000	1996	1999**	1996	2000
RMSP	46,31%	43,90%	60,00%	57,96%	56,06%	53,02%
RA Campinas	15,80%	16,43%	12,34%	15,02%	13,74%	14,91%
RA Sorocaba	6,01%	6,30%	3,82%	4,45%	4,89%	5,36%
RA S. José Campos	5,09%	5,34%	3,90%	3,80%	4,28%	4,66%
RA S. J. Rio Preto	3,41%	3,96%	2,55%	2,49%	2,76%	3,05%
RA Ribeirão Preto	3,53%	3,80%	3,17%	3,03%	2,99%	3,34%
RA Bauru	3,01%	3,02%	1,99%	1,84%	2,35%	2,35%
RA Central	2,70%	2,80%	1,71%	1,64%	1,87%	2,11%
RA Santos	4,02%	3,75%	3,54%	2,66%	3,76%	3,53%
RA Marília	2,68%	2,80%	2,04%	2,26%	2,05%	2,13%
RA Franca	1,65%	1,85%	1,26%	1,25%	1,23%	1,28%
RA Pres. Prudente	2,38%	2,42%	1,60%	1,39%	1,65%	1,64%
RA Araçatuba	1,95%	2,06%	0,99%	0,99%	1,27%	1,37%
RA Barretos	0,98%	1,04%	0,88%	1,02%	0,76%	0,83%
RA Registro	0,47%	0,51%	0,23%	0,20%	0,35%	0,40%

Tabela 09

* participação no total do estado de São Paulo.

** não disponíveis os valores para o ano de 2000.

Fonte: Fundação Seade - 2002.

Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas.

No setor de serviços, as regiões mais distantes da região metropolitana, citadas nos estudos da evolução da indústria e do comércio, apresentaram crescimento no número de estabelecimentos e de pessoal ocupado, com exceção, neste último, da região de Barretos. Quanto à participação no valor adicionado do estado, houve variação: crescimento nas regiões de Franca e Barretos e decréscimo nas demais regiões, inclusive a de São José do Rio Preto, como se pode ver na tabela 10.

A região de São José do Rio Preto apresentou aumento de 1.648 estabelecimentos comerciais, e manteve a 7ª posição relativa à participação das regiões no total do estado,

o que também se verificou sobre os empregos no setor. Ainda que a variação do pessoal ocupado tenha sido positiva, com o aumento de 21.020 empregos ocupados entre 1991 e 2000, a região manteve a 7ª posição no início e no final do mesmo período. Sobre a participação do setor de serviços no valor adicionado total do estado, a região apresentou queda de 3,31% para 2,99% de 1996 a 1999, o que significou a ascensão da 7ª para a 6ª posição em relação ao total do estado.

Serviços - número de estabelecimentos, valor adicionado fiscal e pessoal ocupado no setor

Por Regiões Administrativas

Regiões Administrativas	Número Estabelecimentos		Valor Adicionado*		Empregos Ocupados	
	1996	2000	1996	1999**	1996	2000
RMSP	52,55%	51,31%	50,71%	55,19%	66,63%	65,77%
RA Campinas	13,67%	13,83%	13,73%	13,71%	9,90%	10,69%
RA Sorocaba	4,45%	4,65%	4,65%	4,17%	4,11%	4,19%
RA S. José Campos	4,74%	5,04%	4,96%	4,27%	3,42%	3,60%
RA S. J. Rio Preto	2,58%	2,88%	3,31%	2,99%	1,83%	1,91%
RA Ribeirão Preto	3,10%	3,23%	2,57%	2,41%	2,12%	2,23%
RA Bauru	2,20%	2,27%	2,08%	1,93%	1,73%	1,59%
RA Central	2,08%	2,18%	1,76%	1,66%	1,30%	1,38%
RA Santos	7,08%	6,79%	5,21%	4,11%	4,08%	3,72%
RA Marília	2,04%	2,07%	1,69%	1,62%	1,31%	1,29%
RA Franca	1,21%	1,33%	0,91%	0,92%	0,73%	0,80%
RA Pres. Prudente	1,80%	1,71%	2,29%	2,01%	1,18%	1,12%
RA Araçatuba	1,42%	1,55%	5,32%	4,13%	0,97%	0,95%
RA Barretos	0,74%	0,78%	0,61%	0,63%	0,48%	0,50%
RA Registro	0,34%	0,36%	0,30%	0,26%	0,22%	0,26%

Tabela 10

* participação no total do estado de São Paulo.

** não disponíveis os valores para o ano de 2000.

Fonte: Fundação Seade - 2002.

Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas.

Analisando-se particularmente a participação das regiões no valor adicionado fiscal total do estado entre 1980 e 1997 (tabela 11), pode-se verificar que a RMSP reduziu sua participação ao longo destes anos, cuja menor participação se dá em 1988, com 49,6%. Apesar da variação apontada, a RMSP concentrou a maior parte do valor adicionado do estado, nas décadas de 1980 e 1990 e, em 1997, sua participação já havia recuperado mais da metade da participação, atingindo 51,66%. Já as regiões limítrofes, com exceção de Santos, cresceram acima de 1%. A região de São José do Rio Preto teve o maior crescimento, depois destas, com 0,61%, somente menor do que o aumento da região de Ribeirão Preto, que cresceu 0,77%. As regiões paulistas elevaram suas participações no valor adicionado estadual nos anos 1980 e continuaram crescendo nos anos 1990, especialmente as regiões de Campinas e São José dos Campos, enquanto caiu a participação da RMSP. O crescimento mais expressivo depois destas é o das

regiões de Sorocaba, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, seguidas por Bauru, Marília, Franca, Araçatuba e, em menor proporção, Registro. As regiões que reduziram sua participação no valor adicionado do estado foram Santos, Barretos e Presidente Prudente.

Valor Adicionado Fiscal total

Participação no total do estado – em %

Regiões	diferença							
Administrativas	1980	1988	1990	1994	1995	1996	1997	1980-1997
RMSP	60,02	49,6	50,17	51,88	51,38	52,2	51,66	-8,36
RA Campinas	13,85	17	15,7	17,71	18,15	17,24	17,12	3,27
RA S. José Campos	4,71	5,15	6,4	7,13	7,03	7,3	7,69	2,98
RA Santos	4,6	4,5	3,6	3,29	3,27	3,11	3,26	-1,34
RA Sorocaba	3,92	5,01	4,43	4,6	5	4,82	5,1	1,09
RA Ribeirão Preto	1,76	2,2	2,11	2,47	2,65	2,54	2,53	0,77
RA Central	2	2,56	1,92	2,09	1,96	2,15	2,03	0,03
RA Bauru	1,69	1,89	1,64	1,94	1,92	1,83	1,78	0,09
RA S. J. Rio Preto	1,65	1,73	2,04	2,08	2,2	2,17	2,26	0,61
RA Marília	1,38	1,46	1,55	1,51	1,46	1,51	1,54	0,16
RA Pres. Prudente	1,21	1	1,16	1,16	1,11	1,13	1,1	-0,11
RA Franca	1,1	1,18	1,29	1,3	1,14	1,31	1,3	0,2
RA Araçatuba	1,06	1,02	1,53	1,72	1,62	1,53	1,56	0,5
RA Barretos	0,81	1,25	0,9	0,85	0,83	0,9	0,8	-0,01
RA Registro	0,17	0,28	0,19	0,18	0,2	0,2	0,21	0,04

Tabela 11

Fonte: Fundação Seade/1999.

Os empregos ocupados cresceram nos três setores na região administrativa de S. J. Rio Preto, como mostrado anteriormente em números relativos e sistematizados na tabela 12 em valores absolutos.

Empregos Ocupados por setor

Regiões	Indústria			Comércio			Serviços		
	1991	1996	2000	1991	1996	2000	1991	1996	2000
RMSP	1.672.814	1.382.982	1.173.609	523.789	631.792	700.072	2.154.014	2.506.247	2.744.178
RA Campinas	425.173	414.385	411.477	121.253	154.829	196.922	292.215	372.218	445.858
RA Sorocaba	138.865	128.807	140.920	43.030	55.072	70.800	121.770	154.487	174.865
RA S. J. Campos	109.979	105.589	108.718	38.726	48.210	61.528	100.359	128.751	150.371
RA S. J. Rio Preto	42.024	49.068	54.592	27.473	31.078	40.325	58.659	68.886	79.679
RA Ribeirão Preto	53.538	60.454	49.137	30.400	33.654	44.159	62.034	79.878	93.148
RA Bauru	43.806	57.950	57.331	22.739	26.541	31.067	55.620	64.948	66.400
RA Central	56.632	58.515	53.389	17.928	21.126	27.891	52.963	48.983	57.785
RA Santos	52.287	43.260	34.570	37.137	42.386	46.595	121.196	153.395	155.131
RA Marília	33.380	35.546	38.649	20.584	23.130	28.095	41.868	49.338	53.791
RA Franca	39.286	36.018	40.032	10.502	13.809	16.861	26.026	27.384	33.280
RA Pres. Prudente	24.641	26.030	23.370	17.080	18.644	21.692	43.008	44.202	46.818
RA Araçatuba	32.936	34.677	41.102	12.212	14.262	18.120	35.073	36.310	39.599
RA Barretos	17.062	11.560	13.382	9.075	8.599	10.950	21.812	18.173	20.792
RA Registro	4.564	3.525	3.210	3.268	3.941	5.319	6.556	8.295	10.762

Tabela 12

Fonte: Fundação Seade - 2002.

Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas.

O crescimento das regiões mais distantes, como São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, demonstram a polarização que estes centros urbanos detêm sobre suas regiões, desenvolvendo, distantes da metrópole, dinâmicas econômicas expressivas. A porção central do estado, situada entre estas regiões e a região metropolitana e dos centros importantes no entorno metropolitano, ficaram abaixo do crescimento destas em crescimento populacional e de comércio. A dinâmica da metrópole se reproduz, em menor proporção, nas regiões mais distantes dela, provavelmente pela distância que estão da área de influência metropolitana e da dinâmica econômica regional, envolvendo as relações produtivas das cidades e os mercados consumidores destas.

Ainda que tenha ocorrido dispersão industrial para o interior do estado nos anos 1970 e 1980, o centro de controle dos investimentos sempre continuou centralizado na capital do estado, a cidade de São Paulo (Sassen, 1998). A “cidade global”³², neste caso, conceito conferido à cidade de São Paulo, teve sua posição na hierarquia econômica da rede urbana paulista construída ao longo de décadas, não perdeu sua característica centralizadora do comando de ações, ao contrário, teve esta característica reafirmada. A região metropolitana, as regiões limítrofes a ela e a própria metrópole continuam, portanto, exercendo a função de centro de comando e gerência da atividade econômica e produtiva, e, contemporaneamente, da dispersão/desconcentração de empresas produtivas e atividades econômicas na rede urbana estadual paulista.

Considerando o quadro apresentado de desconcentração industrial ocorrida ao longo dos anos 1980 seguido do cenário de tendência de reconcentração de investimentos na RMSP nas regiões contíguas, pode-se dizer que as funções da “cidade global”, tecnológica, sede de centros empresariais e financeiros, continua centrado na metrópole e dificilmente se reproduz em outras localidades. A busca de disponibilizar no município condições que a região metropolitana e a própria metrópole oferecem tem sido feita pelas administrações públicas e entendidas como um desafio, fazendo com que os esforços se dirijam para conferir às cidades atributos metropolitanos, a fim de atrair para si investimentos diversos.

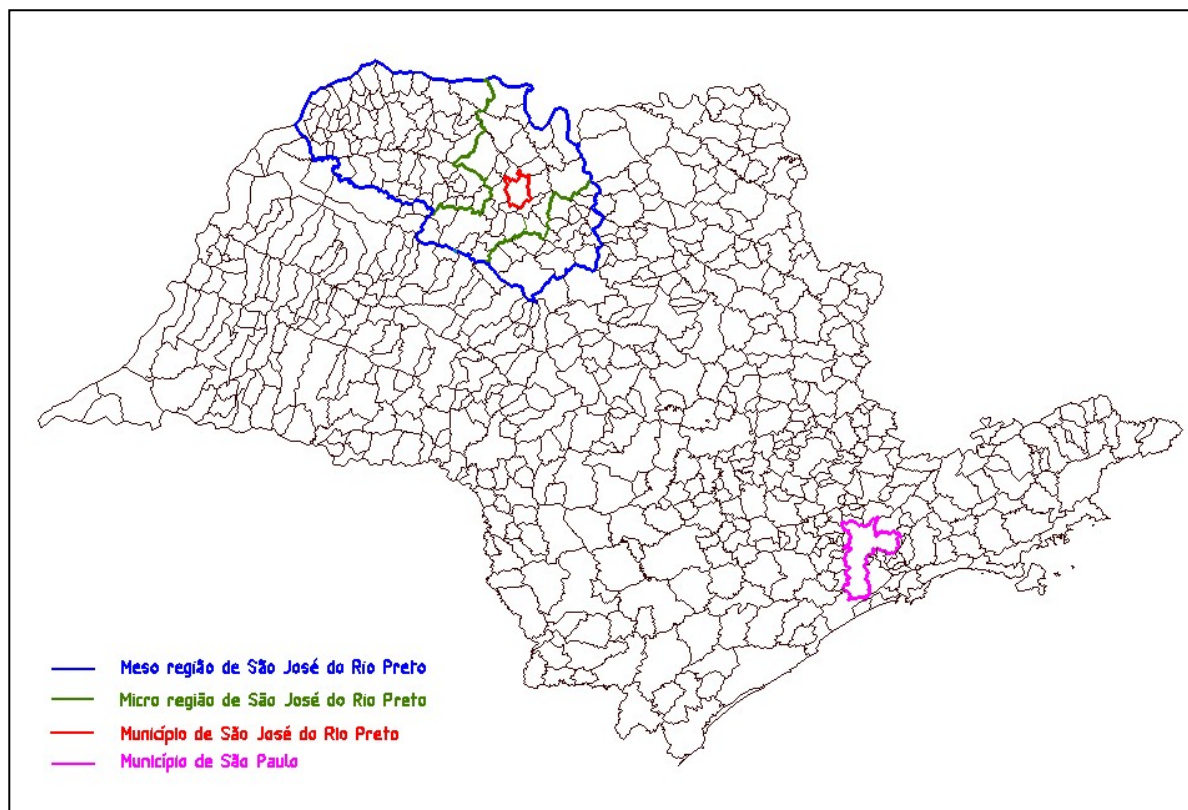
³² De acordo com Sassen (1998), as cidades globais são os “novos lugares-chave” que contém praças de mercado fundamentais para indústrias financeiras e de serviços especializados e além de abrigarem campos de produção de inovação para as indústrias, insumos básicos das novas relações econômicas mundiais. Estas cidades constituem pontos internacionais de investimentos por centralizarem alguns serviços específicos para o melhor desenvolvimento da nova economia, como escritórios especializados, prestação de serviços e consultoria financeira a vários mercados do mundo.

O que se deixa de perceber, na incessante tentativa de acompanhamento da “modernidade”, é que as regiões paulistas, entre as quais está bem situada a região de São José do Rio Preto possuem dinâmicas econômicas regionais bem desenvolvidas e consolidadas, com regiões de influência que muitas vezes atravessam regiões nacionais, o que lhes confere uma situação regional local favorável e que pode ser entendida como importante fator de desenvolvimento e crescimento econômico. Estas condições locais e regionais poderiam favorecer o desenvolvimento municipal e, junto com este, de toda sua população. Desta forma, não seria necessário que as cidades pequenas e médias buscassem oferecer, com a ênfase dada, qualidades normalmente encontradas nas maiores cidades, pois suas realidades são diferentes deste universo. A oferta das qualidades apontadas podem ser bem-vindas, uma vez que tenham relação com a realidade e possibilidades de desenvolvimento local e regional e não venham em detrimento ao real desenvolvimento da população destas esferas, para as quais é direcionado o foco do planejamento.

Antes que se possa apresentar aspectos específicos do planejamento urbano do município de São José do Rio Preto, será apresentada sua dinâmica regional, a fim de que se possa reconhecer a posição privilegiada do município, tanto na disponibilidade de serviços, comércio e infra-estrutura como na abrangência de sua influência, situando sua condição de pólo regional de comércio e serviços. Baseando-se nesta caracterização é que se procura abrir espaço para percorrer os estudos sobre aspectos vinculados ao “novo” planejamento urbano de São José do Rio Preto, agrupados na terceira parte deste trabalho.

Caracterização urbana municipal

Sede da região administrativa constituída por 96 municípios, o município de São José do Rio Preto localiza-se a noroeste do estado de São Paulo, a 20°48'36" latitude sul e 49°22'59" de latitude oeste. Ao norte, faz fronteira com as cidades de Ipiranga e Onda Verde, ao sul, o limite se dá com Cedral e Bady Bassit, a leste, Guapiaçu e, a oeste, Mirassol. Tem como distritos Engenheiro Schmidt e Talhado. Localizado a 452 km da capital paulista e a 600 km de Brasília, o município de 438km² apresentava 358.523 habitantes em 2000 (correspondente a 29,16% da população total da região administrativa da qual é sede), resultando em uma densidade demográfica de 818,55 hab/km² (Seade, 2002).



Mapa 02 - Localização de São José do Rio Preto no estado de São Paulo

Fonte: Adaptado de <http://www.ibge.gov.br> (2002).

Importante eixo de escoamento da safra agrícola e de manufaturados do Centro-oeste do Brasil, a Região de São José do Rio Preto é cortada pelas Rodovias: Washington Luís (SP 310), que permite o acesso ao Centro-oeste do país e que liga a Região a São Paulo, ao litoral paulista e ao Porto de Santos; Transbrasiliana (BR 153), que liga o Norte ao Sul do país, permitindo o acesso à Argentina e ao Uruguai; e a Assis Chateaubriand (SP 425), que vai do Sul de Minas Gerais ao Norte do Paraná e também dá acesso a Ribeirão Preto. Na comunicação regional, a rodovia BR 153 interliga o município aos municípios de Onda Verde e Bady Bassitt, a rodovia Washington Luís a Mirassol e Cedral e a rodovia Assis Chateaubriand a Guapiaçu.

A cidade é servida ainda pela Ferronorte, antiga Ferrovia Alta-araraquarense, que liga São Paulo a Santa Fé do Sul, cidade na divisa entre Mato Grosso do Sul e Goiás. Possui aeroporto estadual, por onde circulam, por ano, uma média de 300 mil passageiros e 400 mil quilos de carga. Cinco empresas oferecem conexões para o mundo todo e vôos regulares para São Paulo. O Município conta ainda com um terminal alfandegário, a Estação Aduaneira do Interior (EADI), “porto seco”, entreposto comercial aduaneiro de exportação e importação, que realiza funções de portos, aeroportos e postos de

fronteiras. Está prevista sua futura interligação com a Hidrovia Tietê-Paraná, por meio de um terminal intermodal rodo-ferro-hidroviário, relacionado também ao aeroporto.

O município, que está a uma altitude de 475 metros em relação ao nível do mar, tem relevo pouco ondulado com espigões duplos e de modesta altitude, possui vegetação tipo cerrado, cerradinho e capoeira, dependendo da fertilidade do solo e do abastecimento hídrico e apresenta clima tropical, com temperatura média de 25,4°C e maior pluviosidade entre outubro e março. Pertence à bacia hidrográfica do Turvo Grande, composta pelo Rio Preto e seus córregos afluentes, a saber: do Macaco, da Lagoa, do Canela, do Borá, da Piedade, da Felicidade, São Pedro e do Talhado. Existem ainda dois lagos artificiais, represados para abastecimento da cidade, cuja área é utilizada também para lazer.

O município e sua região foram apontados, em 1999 pela Fundação Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados –, como um dos pólos de investimentos e desenvolvimento de novos setores econômicos, entre outros municípios do estado de São Paulo. Este “Guia de Investimentos” de São Paulo – como foi chamado pela Fundação – orienta empresários para realização de investimentos, apontando as melhores localidades do estado e seus principais atributos. A pesquisa apontou, entre os 37 centros de investimentos³³ do Estado de São Paulo, o município de São José do Rio Preto, ressaltando aspectos de sua estrutura urbana e regional, relacionados a seguir.

A agricultura é diversificada, apresentando grandes áreas cultivadas. A exploração comercial de seringueiras, introduzida recentemente, provocou alterações no perfil industrial da região, que hoje sedia uma das grandes empresas mundiais de processamento de látex. A pecuária de corte e leiteira predomina principalmente nas proximidades de Araçatuba. O setor industrial caracteriza-se pela produção de bens não-duráveis e pelo “agrobusiness”. É importante centro comercial e de serviços de toda a região.

As principais empresas localizadas no município são produtoras de colchões, carrocerias de caminhões, refrigerantes, confecções, metalurgia – móveis de aço – e esquadrias de alumínio, além de sediar importantes indústrias farmacêuticas, de construção civil. Outra de suas principais atividades, relacionada à alta tecnologia concentra-se na área de

³³ Americana, Araçatuba, Araraquara, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Catanduva, Franca., Guarujá, Hortolândia, Indaiatuba, Itapetininga, Itu, Jacaré, Jaú, Jundiá, Limeira, Marília, Mogi-Guaçu, Pindamonhangaba, Piracicaba, Praia Grande, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santa Bárbara d’Oeste, Santos, São Carlos, São José dos Campos, São Vicente, Sorocaba, Sumaré, Taubaté.

equipamentos de saúde, como produção de válvulas cardíacas. São José do Rio Preto conta, para tanto, com 11 mini-distritos industriais (com 667 empresas instaladas), dois distritos industriais (com 147 indústrias instaladas e outras 35 em fase de instalação) e mais um em fase de implantação, além de um pólo de tecnologia (em fase de instalação de empresas), todos com infra-estrutura instalada.

Na construção civil relacionada a aspectos comerciais, existem três novos hotéis em fase de instalação e três novos *shopping centers* estão sendo construídos. A cidade já dispõe de quatro centros de compras, sendo que um deles é de venda atacadista. Além dos hotéis em construção, o município já conta com um hotel de alto padrão, cinco de médio padrão e cinco simples. Quase todos estão equipados com salas de convenções. As indústrias já instaladas estão expandindo seus negócios e suas instalações.

Uma incubadora de empresas, objeto de convênio entre a prefeitura municipal, Unicamp, Sebrae e Unesp, está em fase de implantação. Cabe acrescentar que, em agosto de 1999, o município já dispunha de incubadora de empresas administrada pelo Sebrae - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. Através da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio do município, a Prefeitura atende e orienta a demanda dos empresários. O desenvolvimento do município e de sua região encontra-se apoiado fortemente na presença de centros de ensino e pesquisa, sendo oito faculdades privadas, uma universidade pública – a Unesp - Universidade Estadual Paulista – e duas particulares – Unorp e Unirp.

A cidade é, também pela presença da faculdade de medicina, referência regional nos setores médico e hospitalar. São José do Rio Preto é a principal referência da região no setor de serviços médicos, hospitalares, ambulatoriais e laboratoriais, principalmente nas áreas de cirurgias cardiovasculares, urologia, oftalmologia e atendimento pelo SUS. O município conta com 1.350 médicos (em todas as especialidades), de acordo com recente balanço da Delegacia Regional do Conselho Regional de Medicina. A cidade é servida por nove hospitais, 24 postos de Saúde e 564 clínicas particulares.

Os principais eventos comerciais e culturais do município estão relacionados às atividades agropecuárias, mas três deles são diferenciados. Dois têm enfoque cultural, como o Festival Nacional de Teatro Amador e o Festival Internacional Paulo Moura e um terceiro têm enfoque comercial internacional, a Finetur – Feira Internacional de Negócios e Turismo do Mercosul.

Os serviços públicos estão assim relacionados: coleta de lixo encontra-se terceirizada; o transporte coletivo urbano funciona através de concessão; o transporte (administração da rodoviária) também deverá ser privatizado; há concessão ao setor privado do serviço de água e esgoto, concessão esta feita no segundo trimestre de 2000. A rede geral de água atende a 98% da população e a de esgoto a 97,5%, porém a população ainda carece de eficiência na sua distribuição, para que se obtenha um bom atendimento. O município tem acesso a serviços de telefonia celular e a cinco provedores de Internet, inclusive os de acesso gratuito. Há na cidade 47 agências bancárias e 21,15 terminais telefônicos para cada cem habitantes.

Dinâmica urbana e regional

O estudo demográfico inicia a análise da situação do município de São José do Rio Preto em relação à sua região administrativa e ao estado de São Paulo pois este movimento dará suporte aos demais dados analisados e relatados neste trabalho, como forma de visualizar a situação privilegiada e ao mesmo tempo crítica que a cidade atravessa. A tabela 13 mostra que o município de São José do Rio Preto, em relação aos demais de sua região, ganhou população entre os anos de 1980 e 2000, passando a possuir 29,16% do total da população da região administrativa, que era de 19,78% em 1980. Isto mostra o aumento da expressividade do município dentro de sua própria região, apontando para o agravamento de problemas urbanos no decorrer do ganho de população, onde os investimentos em infra-estrutura e habitação não foram feitos.

População 1980 - 2000

	1980	1991	1996	2000
São José do Rio Preto				
População	187.403	281.663	325.233	358.523
% na RA	19,78%	25,00%	26,60%	29,16%
RA S J Rio Preto				
População	947.416	1.126.491	1.222.483	1.229.589
% do Estado S Paulo	3,80%	3,58%	3,55%	3,32%
Estado S Paulo				
População Total	24.953.238	31.436.273	34.407.358	37.032.403

Tabela 13

Fonte: Fundação Seade (2002) – Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas

Para o mesmo período, no entanto, a região administrativa de São José do Rio Preto perde expressão populacional em relação ao total de população do estado de São Paulo, tendo sua porcentagem diminuída de 3,80% em 1980 para 3,32% em 2000. Isto não

significa que a população da região não tenha crescido. Como mostra a tabela 01, a população cresceu de 947.416 para 1.229.589 habitantes, porém, a população do estado de São Paulo cresceu em proporção maior, passando de 24.953.238 em 1980 para 37.032.403 em 2000, o que resulta em dado relativo menor, como apresentado.

Dentro do município de São José do Rio Preto, outro movimento populacional também pôde ser observado. Este se refere à proporção de crescimento da população urbana em relação à população rural, conforme mostra a tabela 14. A população urbana cresceu durante as décadas de 1980 e 1990, passando de 177.882 pessoas em 1980 para 337.289 em 2000. O maior crescimento urbano se deu de 1980 a 1991, quando a taxa anual de crescimento foi da ordem de 3,98%, enquanto que de 1991 a 1996 a mesma taxa foi de 1,14% e, de 1996 a 2000, o crescimento urbano foi de 0,78% ao ano.

População segundo situação rural e urbana 1980 – 2000

	População				Taxa Anual de Crescimento (%a.a.)		
	1980	1991	1996	2000	1980-1991	1991-1996	1996-2000
S J Rio Preto							
População total	187.403	281.663	325.233	358.523	3,77	1,32	0,89
urbana	177.882	273.338	309.751	337.289	3,98	1,14	0,78
rural	9.521	8.325	15.482	21.234	-1,21	5,80	2,91
RA S J R Preto							
População total	947.416	1.126.330	1.222.483	1.299.589	1,58	0,75	0,56
urbana	669.269	944.549	1.061.422	1.157.557	3,18	1,07	0,79
rural	278.147	181.781	161.061	142.032	-3,79	-1,09	-1,14
Est. S. Paulo							
População total	24.953.238	31.436.273	34.407.358	37.032.403	2,12	0,82	0,67
urbana	22.118.840	29.155.735	32.032.230	34.592.851	2,54	0,86	0,70
rural	2.834.398	2.280.538	2.375.128	2.439.552	-1,96	0,37	0,24

Tabela 14

Fonte: Fundação Seade - 2002 Pesquisa Informações dos municípios paulistas.

A população rural, no entanto, teve crescimento diferenciado do urbano. No período que a população urbana do município mais cresceu, a população rural sofreu queda de 9.521 pessoas em 1980 para 8.325 em 1991, o que representa uma taxa anual de crescimento negativa de 1,21%, o que pode ter influenciado o aumento da taxa de urbanização do período e ter sido resultante de um processo migratório interno. De 1991 a 1996, a população rural cresceu e passou de 8.325 habitantes em 1991 para 15.482 em 1996, o que resulta em uma taxa anual de crescimento para o período de 5,80%, o maior observado em todo o estudo, quando a população rural quase dobrou. De 1996 a 2000 a população rural continuou crescendo a uma taxa anual de crescimento menor (2,91%) e atingiu 21.234 habitantes em 2000.

Para a população da região administrativa, ainda que a população total tenha crescido em todo o período, a população urbana apresentou crescimento positivo em todo o período e a rural decresceu durante todo o período, como se pode observar na tabela 14. As taxas anuais de crescimento mais elevadas estão entre 1980 e 1991, tanto para o crescimento urbano quanto para a redução da população rural (3,18% e -3,79%, respectivamente). Os outros períodos são igualmente proporcionais em crescimento da população urbana e redução da população rural, sendo somente mais significativo o número de decréscimo da população rural entre 1996 e 2000 (-1,14%), o qual superou o crescimento urbano com maior diferença comparado aos períodos anteriores.

Observa-se que a população do estado de São Paulo passa por semelhante alteração, o que permite verificar que o movimento populacional sofrido pela região de São José do Rio Preto foi semelhante em outras regiões do estado. Ainda que o estado tenha aumentado sua população urbana de 1980 a 2000, o período de maior crescimento da população urbana também se deu entre 1980 e 1991 (2,54%), enquanto que a população rural do estado caía a uma taxa anual de crescimento de -1,96%.

A variação do grau de urbanização no período reforçam os dados apresentados, como mostra a tabela 15. De 1980 a 1991 o grau de urbanização do município de São José do Rio Preto passou de 94,91% para 97,04%. Além de o município ter população predominantemente urbana, a alta taxa de urbanização supera a taxa do total do estado de São Paulo em 1980, que atingiu 93,41% em 2000, número ainda inferior ao grau de urbanização do município de São José do Rio Preto em 1980. A partir de 1991, o grau de urbanização caiu para 95,24% em 1996 e 94,08% em 2000, taxa esta ainda superior à do total do estado de São Paulo no mesmo ano, devido ao aumento da população na área rural do município. O grau de urbanização da região administrativa de São José do Rio Preto e do total do estado de São Paulo foram crescentes durante todo o período estudado, mas não atingiram a proporção do grau de urbanização do município.

Taxa de Urbanização e Densidade Demográfica 1980 – 2000

	Grau de Urbanização (%)				Densidade Demográfica (hab/km ²)			
	1980	1991	1996	2000	1980	1991	1996	2000
S J Rio Preto	94,91	97,04	95,24	94,08	328	492,77	743,25	818,55
RA S J Rio Preto	70,69	83,96	86,83	89,07	37,28	44,33	47,74	51,01
Est. S. Paulo	88,64	92,75	93,1	93,41	100,73	126,9	137,07	148,96

Tabela 15

Fonte: Fundação Seade (2002) – Pesquisa Informações dos Municípios Paulistas

Os números da densidade demográfica, relacionada na tabela 15, mostram que a concentração populacional aumentou bastante no município. Enquanto a região administrativa de São José do Rio Preto atingiu 51,01 habitantes/km² e o estado de São Paulo chegou a 148,96 habitantes/km² em 2000, o município de São José do Rio Preto apresentou 818,55 habitantes/km². O aumento da densidade demográfica foi de 490,55 habitantes/km² em vinte anos, ou seja, de 1980 a 2000.

A relação do crescimento populacional do município de São José do Rio Preto pode ser visualizada no mapa a seguir, que mostra os loteamentos irregulares da cidade. Com este objetivo, foi levantada junto à Prefeitura uma relação de loteamentos irregulares, que possuem número de matrícula e os respectivos anos. A partir destas informações, foram cruzados os anos em que se realizaram as matrículas dos loteamentos³⁴ com o mapeamento da localização no município. A tabela 16 sistematiza os dados, e os mapas apresentados a seguir, contém elementos complementares da análise.

Loteamentos Irregulares *
São José do Rio Preto

ano	1976	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	total
Rodovia																							
Para Ipiruá									1	1	4							2	5		4		17
Estrada para																							
Mirassolândia											3	1		1	1			2	1	1			9
Estrada para																							
Córrego da Anta		1								2	1						1						5
Rodovia BR 153					1	1		1	2	2							1		1	2			11
Vicinal para																							
Talhado					1	1			2	1			2				2	2					11
Estrada Municipal																							
R Preto-O. Verde															1								1
Rodovia SP 425									1	2					1								4
Estrada do																		1	1				2
Córrego da Lagoa																							
Vicinal para																							
Eng. Schmidt									1					3	1	1	1	3	2				12
Rodovia																							
Washington Luís										1			1						1	1			4
Vicinal para																							
Vila Azul											4	2	1	1		4	3						15
Perímetro Urbano																							
(+ 1 sem data)	1				1	3							3	1	2								12
Área de litígio **																							3
Total/ano	1	1	0	0	0	4	3	1	2	7	15	6	2	7	7	2	4	11	15	8	6	106	

Tabela 16

* por data de matrícula na Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto

** área de litígio entre S. J. Rio Preto e Bady Bassit (sem determinação do ano)

- os loteamentos listados somam o total da área rural e do perímetro urbano -

Fonte: Secretaria de Obras de São José do Rio Preto

³⁴ Títulos dados aos loteamentos - 1. Fora do perímetro urbano: residencial (1), estância (63), chácara (16), condomínio (10), recanto (1); totalizam 91 loteamentos. 2. No perímetro urbano: “jardim” (4), parque residencial (1), retalhamento (2), parcelamento (4), residencial (1); totalizam 12 loteamentos. Três estâncias estão em área de litígio entre S.J. Rio Preto e Bady Bassit.

Traduzindo em porcentagem a ocupação irregular ao longo dos anos, pode-se chegar aos seguintes dados: de 1976 a 1989, um período de 13 anos, somaram-se 45 loteamentos irregulares, o correspondente a 42,5% do total. Nos dez anos seguintes, a década de 1990, somaram-se 61 loteamentos, o correspondente a 57,5% do total existente hoje. O que se pode destacar deste último dado é que 47 destes 61 loteamentos foram matriculados de 1994 a 2000, ou seja, um período de 6 anos. Logo, do total de loteamentos irregulares existentes em São José do Rio Preto, 44,3% foram matriculados nos últimos seis anos da década de 1990, representando um crescimento bastante significativo em relação ao período total estudado, levando à conclusão que nos últimos anos o crescimento irregular, em desacordo com as leis, foi muito maior do que nos períodos anteriores.

Relendo a tabela 16, percebe-se que a maior incidência de matrículas de loteamentos irregulares se deu nos anos de 1989 (15 loteamentos), 1996 e 1997 (11 e 15 respectivamente, totalizando 26 loteamentos). Neste último período, os efeitos positivos dos planos de estabilização ainda se faziam sentir sobre a renda das classes populares. Até a conclusão deste trabalho não foram verificados *in loco* os usos de fato feitos de tais áreas e por quais classes sociais mas, de acordo com informações da Prefeitura Municipal, sabe-se que são utilizadas para moradia e recreio, englobando camadas sociais que vão desde a população mais carente até as mais abastadas. A nomenclatura usada na matrícula de cada loteamento pode fornecer pistas sobre a ocupação – ou ao menos o que pode se referir às possibilidades de aprovação do loteamento, quando o pedido de parcelamento foi matriculado para aprovação. A tabela 17 relaciona o número de loteamentos para cada designação proposta. Como se verá adiante, a legislação urbanística permite usos da área rural compatíveis aos de chácaras. Os que não se enquadram em algum dos dispositivos legais para aprovação são chamados de irregulares.

Caráter conferido aos loteamentos irregulares por nomenclatura (classificação)

Fora do Perímetro Urbano		Dentro do Perímetro Urbano	
Nome	n. de loteamentos	Nome	n. de loteamentos
Residencial	1	Jardim	4
Estância	66	Parque Residencial	1
Chácara	16	Retalhamento	2
Condomínio	9	Parcelamento	4
Recanto	2		

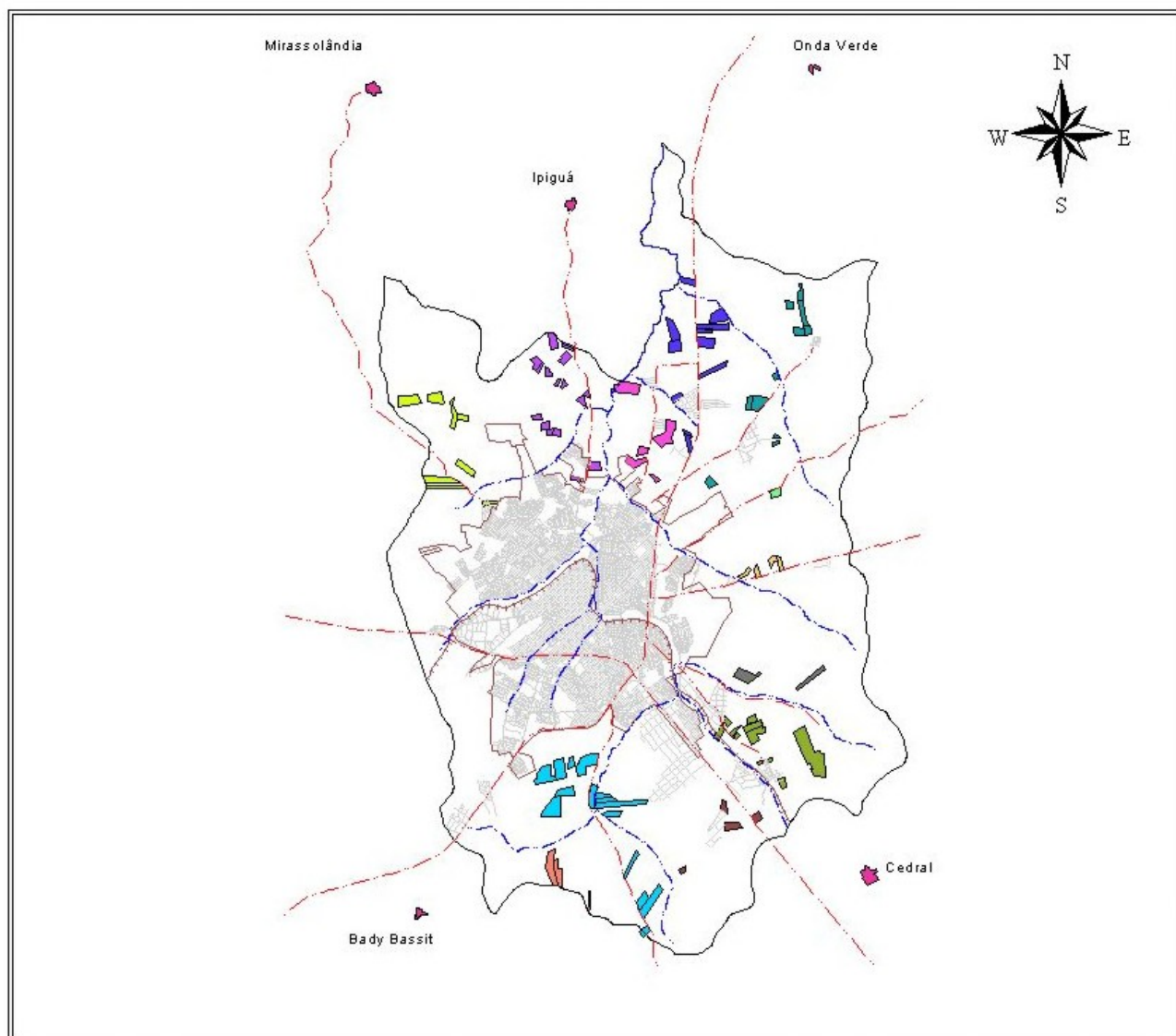
Tabela 17

Fonte: Secretarias de Obras e Planejamento - P. M. S. J. Rio Preto (2001)

Os mapas 03 e 04, apresentados a seguir, permitem perceber a espacialização dos loteamentos irregulares, localizados fora do perímetro urbano. Estes assentamentos, hoje irregulares, definem, no território, as possibilidades de crescimento do perímetro urbano no futuro, à medida que forem se adequando às normas e tiverem a possibilidade de se incorporarem ao perímetro urbano, através de alteração da legislação que o define.

O primeiro mapa mostra os loteamentos ao longo dos eixos rodoviários, vistos como estruturadores da expansão urbana, acentuadamente no eixo norte-sul. O segundo mapa mostra os mesmos loteamentos por ano de matrícula, de onde se pode ver que não há predominância de crescimento em um ano específico. Porém, na década de 1980, os loteamentos estavam concentrados na porção norte da cidade e somente um na porção sul. Nos anos 1990, vários loteamentos foram implantados também na área norte da cidade. O que chama a atenção, de um lado, é que a zona sul não apresentava até então este tipo de ocupação, e de outro lado, que nos anos 1990 o aumento foi explosivo, como já havia sido apresentado.

Mapa 03 - Loteamentos Irregulares - localização por rodovias

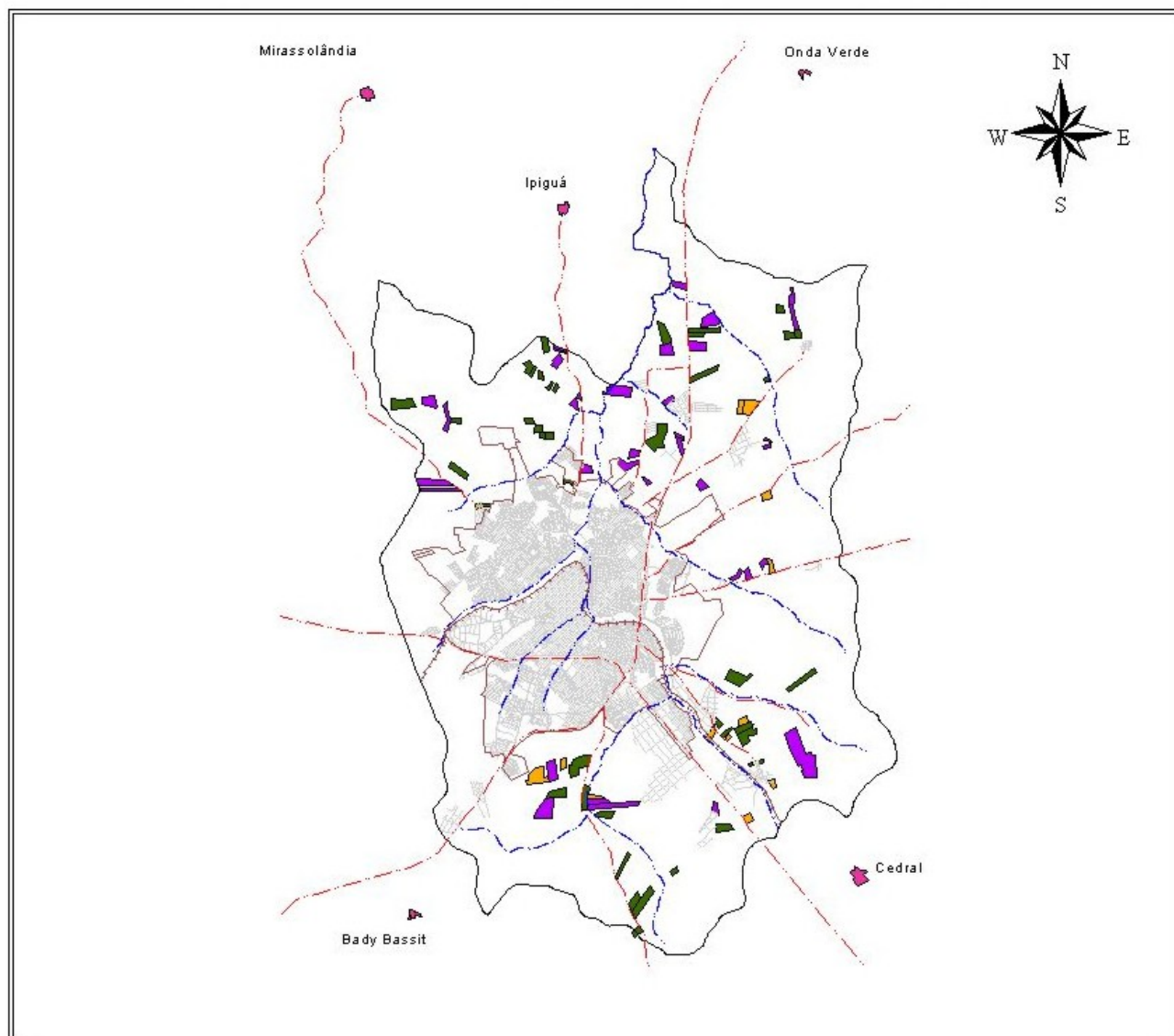


- Hidrografia
- Rodovias
- Ferrovia
- Perímetro Urbano
- Logradouros
- Limite do Município
- Municípios vizinhos
- Loteamentos Irregulares por localização**
- Área de Litígio entre Rio Preto e Bady Bassit
- Estrada do Córrego da Lagoa
- Estrada Municipal Rio Preto - Onda Verde
- Estrada para Mirassolândia
- Estrada para o Córrego da Anta
- Rodovia BR-153
- Rodovia para Ipiruá
- Rodovia SP-425
- Rodovia Washington Luiz
- Vicinal para Eng. Schmidt
- Vicinal para Talhado
- Vicinal para Vila Azul

2 0 2 4 Kilometers

Fonte dos dados: P.M.S.J.Rio Preto (2001)
Elaboração: Eng. Cart. Edmilson M. Volpi

Mapa 04 - Loteamentos Irregulares - localização por ano de matrícula



- Hidrografia
- Rodovias
- Ferrovia
- Perímetro Urbano
- Logradouros
- Limite do Município
- Municípios vizinhos
- Loteamentos Irregulares por ano de matrícula
- 1980 - 1990
- 1991 - 1994
- 1995 - 1999

2 0 2 4 Kilometers

Fonte dos dados: P.M.S.J.Rio Preto (2001)
Elaboração: Eng. Cart. Edmilson M. Volpi

Os eixos rodoviários ao longo dos quais se distribui o crescimento “irregular” são as vias que partem da área urbana em direção a outros municípios. Algumas delas apresentam um aspecto de continuidade da malha urbana para quem as percorre, dando a sensação de que não se sai da cidade para chegar a outro município. A rodovia BR-153, que corta o município no eixo norte-sul é um destes casos, diferentemente da rodovia Washington Luís, que corta o município na direção leste-oeste. A primeira tem este aspecto de continuidade da malha urbana, enquanto que a segunda dá a sensação do limite do município, também porque esta é uma rodovia de pista dupla.

A estrada vicinal que sai de São José do Rio Preto ao distrito Eng. Schimidt também tem as características de continuidade da malha urbana e, além disto, é continuidade da via que contorna a represa municipal, espaço reservado para caminhada, exercícios físicos e algumas comemorações anuais da cidade, e de circulação noturna pela presença de bares. Nesta área encontram-se alguns condomínios fechados de alta renda, como os conjuntos Damha I, II e III. O que se pode perceber da diferença de empreendimentos nas vias paralelas – rodovia Washington Luís e vicinal para Eng. Schimidt – é que a ocupação do entorno da primeira se dá por indústrias ou serviços especializados, além de abrigar o Carrefour, enquanto que o entorno da segunda abriga interesses imobiliários relacionados ao uso residencial.

Na primeira, expressa, a qualidade da via aproveitada pelo setor industrial e de serviços é a rapidez para percorrer o trajeto, levando à superação da grande distância entre o adensamento urbano e a oferta destas atividades. Ainda no entorno da rodovia Washington Luís, nos últimos anos, houve grande crescimento dos bairros residenciais, que hoje já contam com boa parcela dos serviços de vizinhança. Foi constituído importante vetor de crescimento da classe média para esta área da cidade, acentuada após a implantação do Carrefour. Vale ressaltar que o Carrefour firmou acordo com a prefeitura municipal para se instalar nesta área, que teve o zoneamento pontualmente modificado para receber o empreendimento, caracterizando mais um caso de flexibilização da legislação.

O que se quer destacar sobre o crescimento urbano nesta área da cidade é que, ainda que sejam próximas uma da outra, o uso do solo em torno das pistas de rodagem é bastante distinto, pois buscam características urbanas diferenciadas. Relendo os mapas dos loteamentos irregulares, pode-se perceber que a principal ocupação se deu ao longo da vicinal para Eng. Schimidt, nos anos de 1993, 94, 96, 97 e 1999. O outro eixo de

crescimento da zona sul da cidade, a estrada vicinal para Vila Azul, não mostra crescimento de bairros como se viu no eixo da vicinal para Eng. Schmidt, mas apresenta grande número de loteamentos irregulares, também dos anos 1990, 91, 93, 95, 97 e 1998. Este eixo está sobre área de proteção de manancial, o córrego dos macacos, previsto em lei, como se verá adiante.

A demografia riopretense pode ainda ser relacionada à dos municípios vizinhos, como apresenta a tabela 18. São José do Rio Preto está a aproximadamente 11km de Mirassol, cidade que realiza atividades produtivas complementares às de Rio Preto. Mirassol apresenta, de todas as cidades que fazem limite com o município de São José do Rio Preto, grau de urbanização superior ao desta última. Mirassol é também o município com maior número de habitantes (48.327), seguida por Guapiaçu e Bady Bassitt, que possuem, respectivamente, 14.086 e 11.550 habitantes. Estas duas últimas apresentam também as taxas de urbanização maiores depois de Rio Preto e Mirassol, ambas entre 80 e 90% da população vivendo em área urbana. Mirassol, Guapiaçu e Bady Bassitt apresentam também as maiores taxas anuais de crescimento, atingindo os índices de 2,36%, 3,19% e 8,16% respectivamente.

Bady Bassitt tem como novos habitantes pessoas que desenvolvem suas atividades profissionais em Rio Preto, desempenhando uma função de cidade dormitório neste momento de maior aumento populacional. Uma possível causa da aceleração do crescimento populacional dos três municípios é a proximidade de seus núcleos urbanos ao de São José do Rio Preto. Para São José do Rio Preto e seus municípios limítrofes começa a se caracterizar uma aglomeração urbana.

Demografia - São José do Rio Preto e municípios limítrofes – 2000

	S. J. R Preto	Ipigúá	O Verde	Guapiaçu	Cedral	B. Bassitt	Mirassol
População (2000)	358.523	3.476	3.413	14.086	6.700	11.550	48.327
Taxa Urbanização (2000)	94,08	55,93	67,95	84,35	74,33	88,95	96,37
Taxa Anual de Crescimento							
% a.a. (1991-2000)	2,76		2,13	3,19	1,76	8,16	2,36
Área do Município (km ²)	438	137	242	323	198	112	245

Tabela 18

Fonte: Fundação Seade (2002) - Perfil Municipal.

Outro dado que permite melhor compreender a dinâmica regional de São José do Rio Preto é o potencial de consumo desta população residente nestas cidades. Este estudo abrange cidades além do raio de contiguidade da vizinhança do município estudado. O

potencial de consumo está dividido em categorias de consumo por classe sócio econômica³⁵, o que permite melhor compreender quais as possibilidades de consumo local dos produtos que podem ser gerados na região e qual a classe social com maior possibilidade de consumo para cada categoria. Para o município, o maior potencial de consumo está na classe “C”, seguido de “B2” e “D”.

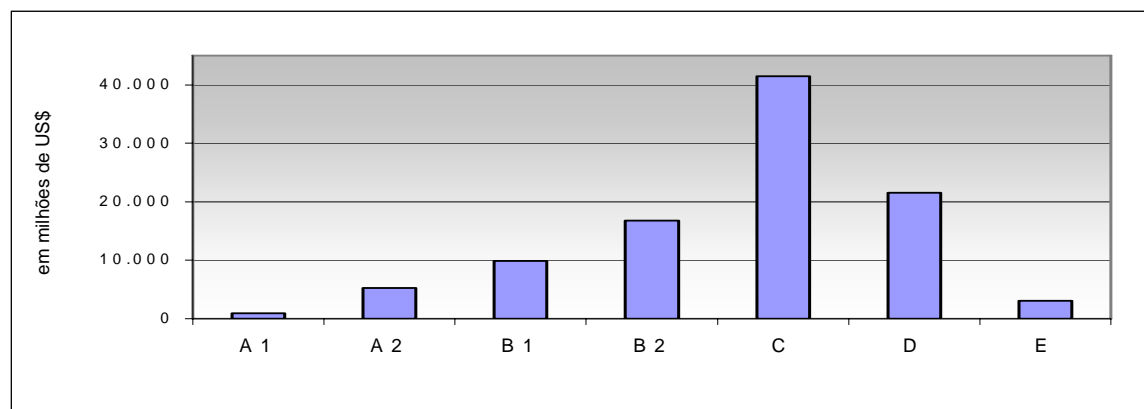
Potencial de Consumo de São José do Rio Preto
em milhões de US\$ segundo classe econômica

Categoria de consumo	total	Classe sócio econômica						
		A1	A2	B1	B2	C	D	E
Alimentação domicílio	233,838	4,349	19,621	31,762	50,665	99,924	25,606	1,911
Alimentação fora domicílio	53,406	2,258	9,481	11,434	13,083	12,144	4,658	0,348
Artigos de limpeza	8,144	0,185	0,679	1,296	2,111	3,124	0,697	0,052
Bebidas	18,726	0,479	2,077	3,811	4,371	6,013	1,838	0,137
Calçados	17,308	0,555	3,023	3,863	4,044	4,881	0,877	0,065
Consumo Urbano	1324,04	57,761	205,667	259,28	297,33	390,48	105,63	7,883
Despesas de Saúde	68,712	2,669	11,744	12,29	14,004	16,869	10,363	0,773
Domicílio Urbano	96214	861	4827	9322	16190	40665	21319	3030
Equipamentos Eletrônicos	46,787	1,369	6,602	10,242	12,577	10,855	4,785	0,357
Fumo	29,496	0,341	3,517	3,889	6,066	11,324	4,056	0,303
Higiene, cuidados pessoais	19,033	0,699	2,221	3,889	5,59	4,92	1,595	0,119
Livros, material escolar	7,936	0,468	1,481	1,867	1,695	1,835	0,549	0,041
Manutenção do lar	242,667	8,023	37,473	43,17	56,285	79,111	17,313	1,292
Matrículas e mensalidades	19,175	1,814	5,8	5,86	3,211	2,343	0,137	0,01
Medicamentos	42,033	0,774	3,969	5,419	8,058	16,049	7,225	0,539
Mobiliário, artigos do lar	23,101	1,011	3,291	4,278	5,411	7,419	1,574	0,117
Outras despesas	280,563	23,889	57,668	70,655	59,733	56,97	10,839	0,809
Outras despesas de vestuário	3,178	0,231	0,555	0,57	0,981	0,625	0,201	0,015
Recreação e cultura	25,113	1,363	5,718	6,871	6,333	3,749	1,004	0,075
Transportes urbanos	76,376	1,04	9,008	11,305	19,148	27,295	7,986	0,596
Veículo próprio	47,362	2,98	9,954	13,301	10,942	9,254	0,866	0,065
Vestuário confeccionado	39,672	1,531	6,643	8,245	8,801	11,285	2,947	0,22
Viagens	21,408	1,733	5,142	5,263	4,222	4,491	0,518	0,039
Total	98862,1	976,52	5238,33	9840,56	16785	41446	21530	3045,8

Tabela 19

Fonte: SEBRAE - SP em 24/10/2000.

Gráfico 1 – Total do potencial de consumo por classe sócio econômica



Fonte: SEBRAE – São José do Rio Preto – 2000.

³⁵ A1: acima de 45 salários mínimos; A2: de 25 a 45 salários mínimos; B1: de 15 a 25 salários mínimos; B2: de 10 a 15 salários mínimos; C: de 4 a 10 salários mínimos; D: de 2 a 4 salários mínimos; E: até 2 salários mínimos.

Sobre o potencial de consumo da região de Rio Preto para um raio de 25km, os maiores gastos são com alimentação no domicílio, manutenção do lar, vestuário confeccionado, gastos com veículo próprio e outras despesas, de acordo com a tabela 20. Entre todos, o maior potencial de consumo é da classe “B” da população urbana, seguida das classes “C” e “A”, como mostra o gráfico 2.

Potencial de Consumo da região de S.J. Rio Preto - Raio de 25 km.

Em milhares de dólares

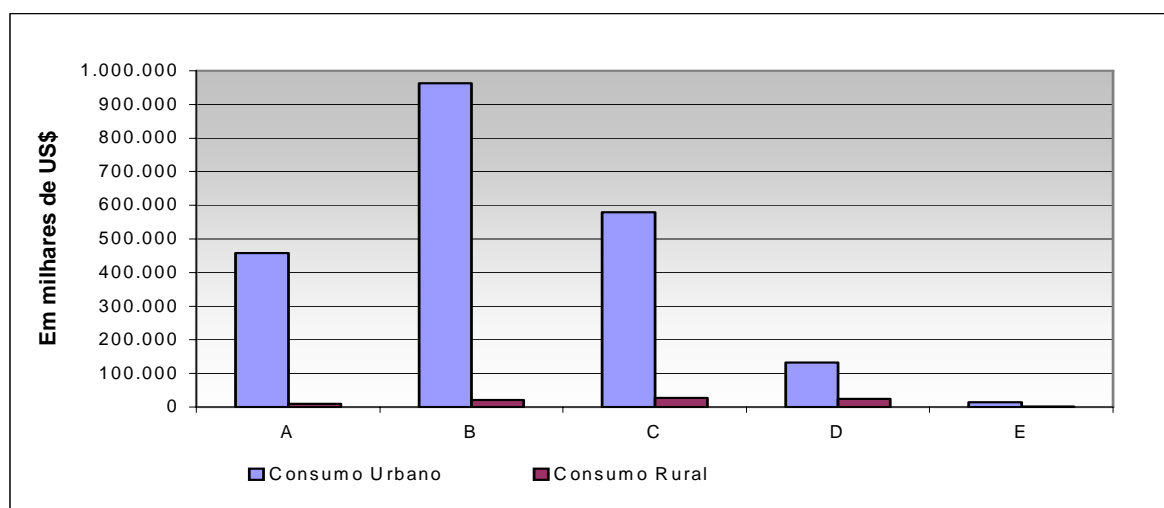
	Total	A	B	C	D	E
Alimentação no domicílio	448.154	45.515	195.146	158.698	43.842	4.953
Alimentação fora domicílio	32.751	3.116	15.018	11.223	3.049	345
Bebidas	95.165	18.196	48.321	26.035	2.348	265
Manutenção do lar	265.908	39.053	112.832	88.576	22.864	2.583
Artigos de limpeza	21.077	2.338	9.146	7.405	1.966	222
Mobiliários e artigos do lar	63.044	13.383	29.556	16.199	3.509	397
Eletrodomésticos e equipamentos	59.029	12.880	28.786	14.985	2.137	241
Vestuário confeccionado	131.667	26.080	68.162	32.052	4.828	545
Calçados	43.733	8.112	23.394	10.009	1.992	226
Outras despesas com vestuário	19.383	4.767	10.397	3.645	515	59
Transportes urbanos	76.205	6.325	35.332	29.159	4.842	547
Gastos com veículo próprio	106.235	39.464	48.233	15.043	3.140	355
Higiene e cuidados pessoais	31.356	5.088	15.115	10.125	924	104
Gastos com medicamentos	54.908	5.959	21.854	19.092	7.190	813
Outras despesas com saúde	69.824	20.580	26.379	18.108	4.274	483
Livros e material escolar	21.392	5.684	9.531	4.106	1.861	210
Matrículas e mensalidades	24.696	8.112	11.072	4.454	951	107
Despesas com recreação e cultura	53.620	14.300	29.942	7.983	1.253	142
Despesas com viagens	34.076	12.513	14.248	6.595	646	74
Fumo	39.270	3.254	17.810	15.620	2.322	264
Outras despesas	454.783	163.634	192.257	79.435	17.482	1.975
Total do consumo urbano	2.146.276	458.353	962.531	578.547	131.935	14.910
Total do consumo rural	82.059	9.107	20.998	26.882	23.768	1.304

Tabela 20

Fonte: Target Pesquisas e Serviços de Marketing

In: Levantamento de Indicadores Econômicos - 1997. Departamento de Economia – Faculdades D. Pedro II.

Gráfico 2 – Total do potencial de consumo por classe sócio econômica – raio de 25km



O potencial de consumo dos municípios da região contidos em raio de 50km a partir de São José do Rio Preto está, como também no raio de 25km, centralizado em alimentação em domicílio, manutenção do lar, vestuário confeccionado, gastos com veículo próprio e outras despesas, destacando-se também, além destes, os gastos com bebidas e transportes urbanos, de acordo com a tabela 21. O maior potencial de consumo é também da classe “B” da população urbana, seguida das classes “C” e “A”, como mostra o gráfico 03, à semelhança do raio de 25 km.

Potencial de Consumo da região de S.J. Rio Preto - Raio de 50 km.

Em milhares de dólares

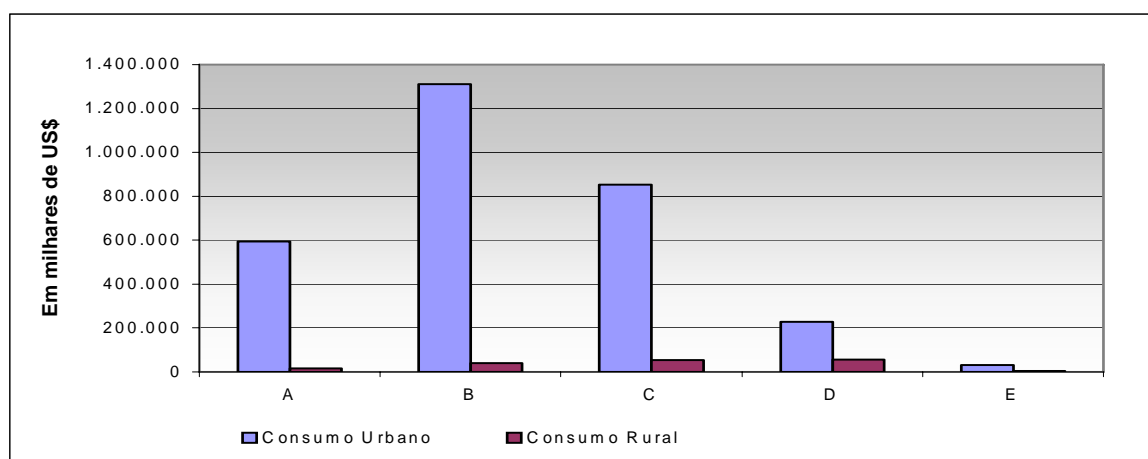
	Total	A	B	C	D	E
Alimentação no domicílio	644.992	58.893	265.811	233.856	75.862	10.570
Alimentação fora domicílio	47.037	4.032	20.457	16.539	5.274	735
Bebidas	132.430	23.545	65.891	38.365	4.063	566
Manutenção do lar	379.824	50.531	153.691	130.526	39.564	5.512
Artigos de limpeza	30.270	3.025	12.458	10.912	3.401	474
Mobiliários e artigos do lar	88.365	17.316	40.258	23.871	6.073	847
Eletrodomésticos e equipamentos	82.169	16.665	39.210	22.081	3.698	515
Vestuário confeccionado	183.340	33.745	92.844	47.232	8.355	1.164
Calçados	61.039	10.497	31.865	14.749	3.447	481
Outras despesas com vestuário	26.717	6.168	14.162	5.371	891	125
Transportes urbanos	108.825	8.185	48.126	42.969	8.378	1.167
Gastos com veículo próprio	145.120	51.064	65.699	22.167	5.433	757
Higiene e cuidados pessoais	43.912	6.583	20.588	14.921	1.598	222
Gastos com medicamentos	79.787	7.710	29.767	28.134	12.442	1.734
Outras despesas com saúde	97.672	26.630	35.931	26.684	7.396	1.031
Livros e material escolar	30.055	7.354	12.982	6.051	3.220	448
Matrículas e mensalidades	34.015	10.496	15.081	6.564	1.645	229
Despesas com recreação e cultura	73.522	18.503	40.784	11.764	2.168	303
Despesas com viagens	46.594	16.193	19.408	9.718	1.118	157
Fumo	56.067	4.210	24.260	23.018	4.018	561
Outras despesas	625.127	211.730	261.877	117.055	30.250	4.215
Total do consumo urbano	3.016.879	593.075	1.311.150	852.547	228.294	31.813
Total do consumo rural	170.066	16.407	40.002	53.830	55.448	4.339

Tabela 21

Fonte: Target Pesquisas e Serviços de Marketing

In: Levantamento de Indicadores Econômicos - 1997. Departamento de Economia - Faculdades D. Pedro II.

Gráfico 3 - Total do potencial de consumo por classe sócio econômica – raio de 50km



No raio de 100km a partir de São José do Rio Preto aumenta o número de atividades que exigem maiores gastos da população. Além das também encontradas nos municípios mais próximos de Rio Preto, a população destes mais distantes gasta mais também com mobiliários e artigos do lar, eletrodomésticos e equipamentos, medicamentos e outras despesas com saúde e recreação e cultura, como apresenta a tabela 22. O gráfico 4 sistematiza as informações da tabela e mostra que a maior parte dos gastos é da classe “B”, seguida das classes “C” e “A”, à semelhança dos outros municípios apresentados.

Potencial de Consumo da região de S.J. Rio Preto - Raio de 100 km.

Em milhares de dólares

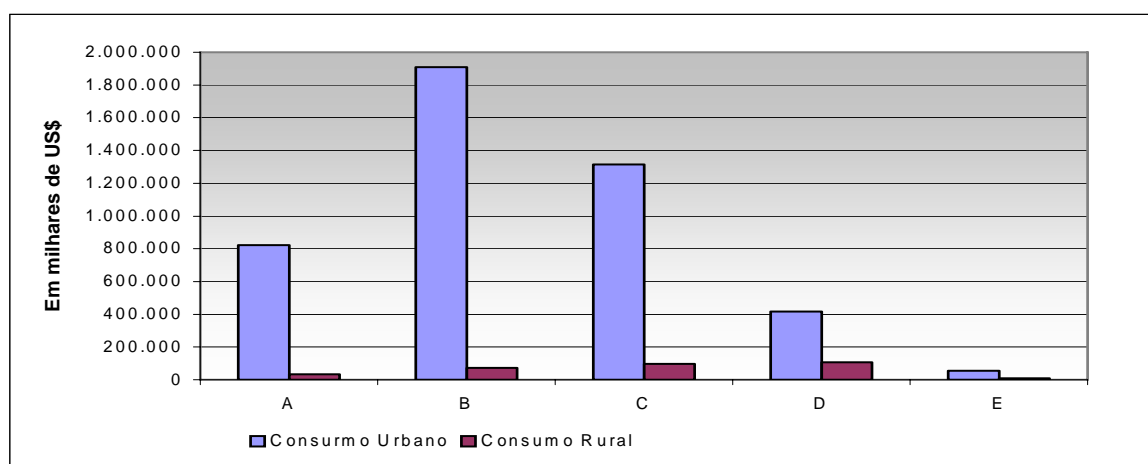
	Total	A	B	C	D	E
Alimentação no domicílio	986.123	81.755	386.867	360.754	138.130	18.620
Alimentação fora domicílio	71.781	5.597	29.773	25.514	9.602	1.295
Bebidas	196.254	32.685	95.991	59.183	7.398	997
Manutenção do lar	576.933	70.147	223.685	201.354	72.037	9.710
Artigos de limpeza	46.191	4.199	18.131	16.833	6.193	835
Mobiliários e artigos do lar	132.002	24.038	58.592	36.824	11.057	1.491
Eletrodomésticos e equipamentos	121.905	23.134	57.067	34.063	6.734	907
Vestuário confeccionado	272.097	46.845	135.127	72.861	15.213	2.051
Calçados	90.824	14.572	46.377	22.752	6.276	847
Outras despesas com vestuário	39.300	8.562	20.612	8.285	1.622	219
Transportes urbanos	165.002	11.362	70.044	66.285	15.255	2.056
Gastos com veículo próprio	211.928	70.887	95.620	34.195	9.893	1.333
Higiene e cuidados pessoais	65.419	9.138	29.964	23.017	2.909	391
Gastos com medicamentos	123.135	10.703	43.324	43.400	22.654	3.054
Outras despesas com saúde	145.709	36.967	52.295	41.164	13.467	1.816
Livros e material escolar	45.090	10.209	18.894	9.335	5.862	790
Matrículas e mensalidades	50.043	14.571	21.949	10.126	2.994	403
Despesas com recreação e cultura	107.672	25.686	59.357	18.148	3.948	533
Despesas com viagens	68.029	22.478	28.247	14.992	2.036	276
Fumo	84.963	5.844	35.308	35.508	7.316	987
Outras despesas	918.140	293.923	381.141	180.573	55.078	7.425
Total do consumo urbano	4.518.543	823.302	1.908.365	1.315.166	415.674	56.036
Total do consumo rural	316.531	31.986	72.553	97.571	106.327	8.094

Tabela 22

Fonte: Target Pesquisas e Serviços de Marketing

In: Levantamento de Indicadores Econômicos - 1997. Departamento de Economia - Faculdades D. Pedro II.

Gráfico 4 - Total do potencial de consumo por classe sócio econômica – raio de 100km



A análise do potencial de consumo da região permite perceber que quanto mais distante o município da região está de São José do Rio Preto, maiores são as variáveis que exigem mais gastos da população. Como se viu, nos municípios mais próximos de Rio Preto (nos raios de 25 e 50km) os gastos com medicamentos e outros gastos com saúde não estavam entre os itens analisados, possivelmente porque se utilizam dos serviços de saúde que São José do Rio Preto oferece.

À medida que são acrescentados outros municípios e o raio de análise se expande, a somatória do potencial de consumo da população aumenta. Até 25km, potencial de consumo totaliza U\$2.228.335,00, até 50km atinge os U\$3.186.945,00 e em 100km chega a U\$4.835.074,00. Nos municípios dentro do raio de 100 km a partir de São José do Rio Preto, há predominância do potencial de consumo na classe “B”, seguida das classes “C” e “A”. Assim, para todos os raios de abrangência, o potencial de consumo da população está mais concentrado na classe “B”, ou seja, da população com renda média mensal de até 25 salários mínimos.

Para o município de São José do Rio Preto, no entanto, a realidade é diferente. A maior parte do potencial de consumo da população é da classe “C”, ou seja, da população com renda média mensal de até 10 salários mínimos. Como apresenta o gráfico 5, esta parcela representa 95% da população, ficando excluídos da soma somente os que não declararam renda ou os que têm renda superior a 10 salários mínimos, o que totaliza 306.838 pessoas, em 1996, como mostra a tabela 23.

População Urbana e renda per capita - São José do Rio Preto

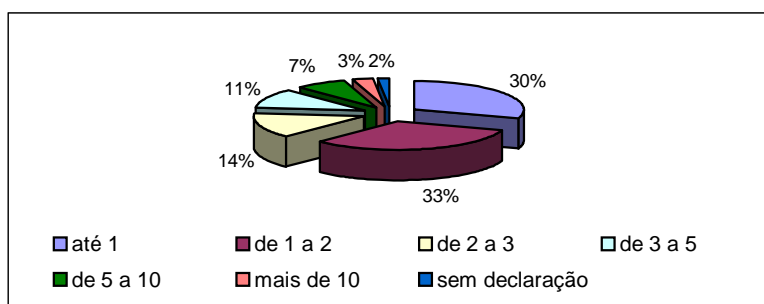
Classes de rendimento nominal médio mensal per capita (salário mínimo)

Pessoas	Famílias	até 1	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 5	de 5 a 10	Mais de 10	sem declaração
310.816	83.306	25.013	27.148	11.802	9.248	6.117	2.695	1.283

Tabela 23

Fonte: IBGE – Censo 91-96. Secundino Fernandes da Silva - Téc. Pesquisa Demográfica IBGE.

Gráfico 5 – Porcentagem da população urbana por renda mensal per capita (salário mínimo) – São José do Rio Preto.



O mesmo não acontece com o potencial de consumo da população dos municípios situados nos raios estudados. Ao longo de 100km de distância de Rio Preto, a população da classe "B", maior parcela de potencial consumidor destes, representa de 2 a 3% de sua população (população com renda média mensal de mais de 10 salários mínimos), como apresentado nas tabelas 12, 13 e 14 e gráficos 6, 7 e 8, os quais contêm a representação sistematizada das tabelas.

População urbana e renda per capita – região de S.J.R.P. - raio 25km.

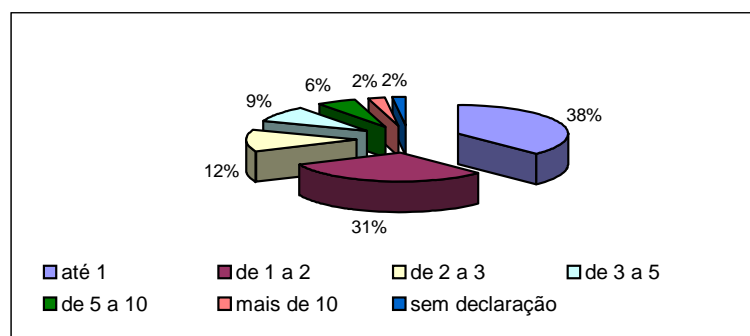
Classes de rendimento nominal médio mensal per capita (salário mínimo)

Pessoas	Famílias	até 1	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 5	de 5 a 10	Mais de 10	Sem declaração
459.907	121.359	45.558	37.318	14.744	11.292	7.167	3.005	2.271

Tabela 24

Fonte: IBGE – Censo 91-96. Secundino Fernandes da Silva - Téc. Pesquisa Demográfica IBGE.

Gráfico 6 - Porcentagem da população urbana por renda mensal per capita (salário mínimo) raio 25km.



População urbana e renda per capita – região de S.J.R.P. - raio 50km.

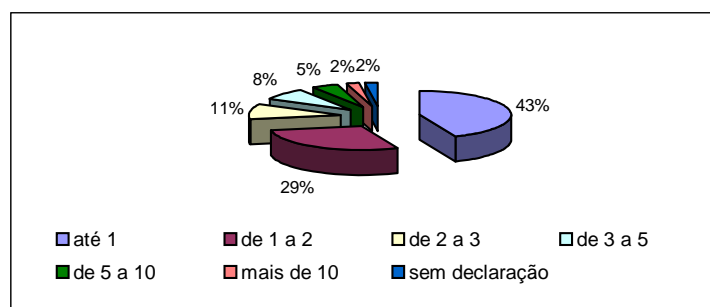
Classes de rendimento nominal médio mensal per capita (salário mínimo)

Pessoas	Famílias	até 1	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 5	de 5 a 10	Mais de 10	Sem declaração
757.069	201.492	87.927	57.800	21.278	15.919	9.682	4.238	4.656

Tabela 25

Fonte: IBGE - Censo 91-96. Secundino Fernandes da Silva - Téc. Pesquisa Demográfica IBGE.

Gráfico 7 - Porcentagem da população urbana por renda mensal per capita (salário mínimo) raio 50km.



População urbana e renda per capita – região de S.J.R.P. - raio 100km.

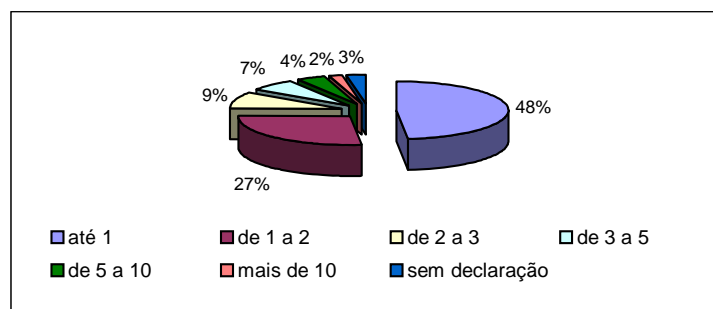
classes de rendimento nominal médio mensal per capita (salário mínimo)

Pessoas	famílias	até 1	de 1 a 2	de 2 a 3	de 3 a 5	de 5 a 10	Mais de 10	Sem declaração
1.266.974	338.381	163.142	91.357	31.217	22.831	14.232	5.986	9.616

Tabela 26

Fonte: IBGE - Censo 91-96. Secundino Fernandes da Silva - Téc. Pesquisa Demográfica IBGE.

Gráfico 8 - Porcentagem da população urbana por renda mensal per capita (salário mínimo) raio 100km.



A análise do potencial de consumo por classe econômica mostra que no município de São José do Rio Preto o maior potencial de consumo é da classe “C”, que representa aproximadamente 18% de sua população. O estudo para a região do município mostra que o potencial de consumo para os raios de 25, 50 e 100km é maior na classe “B”, representado por aproximadamente 2% da população total da região. O que se pode perceber é que São José do Rio Preto apresenta população com maior potencial de consumo concentrado em classe de poder aquisitivo menor, porém em maior número populacional, o que não se verifica para a região, que apresenta o maior potencial de consumo da população concentrado nas mãos de apenas 2% da população.

Pode-se perceber, com isto, a importância que São José do Rio Preto tem para a população residente no município, à medida que abriga parcela maior de população com renda menor – o que exige que o município se preocupe com produtos e serviços a serem oferecidos para esta população. Ao mesmo tempo, a região possui poder aquisitivo maior, ainda que concentrado em menor parcela da população, o que abre para município de São José do Rio Preto a possibilidade de disponibilizar produtos e serviços especializados voltados para esta fatia do mercado, incrementando o setor de comércio e serviços. A situação de São José do Rio Preto é diferenciada entre os municípios de sua região, como se pode ver, o que resgata para a administração municipal o dever de melhor atender sua população através do direcionamento dos investimentos públicos e da melhor adequação do espaço urbano desta população. Para os investidores de

capital externo ou local, existe a possibilidade de atender não somente o mercado municipal, mas também o mercado regional.

Outro estudo a ser destacado é o que localiza as transações financeiras nos municípios da região e abrange uma região mais extensa que a anteriormente vista, reafirmando a centralidade de São José do Rio Preto nesta região, pois o aumento das transações financeiras passou a constituir indicador de melhor desempenho econômico municipal nas últimas décadas do século XX, como se viu. A posição privilegiada de São José do Rio Preto no setor financeiro se apresenta através da centralização da compensação de cheques de outros municípios nesta cidade. Os municípios que possuem seus sistemas de compensação feitos em Rio Preto estão não só situados no estado de São Paulo³⁶, dos quais alguns estão fora da região administrativa de São José do Rio Preto, mas também nos estados de Minas Gerais³⁷ e Mato Grosso do Sul³⁸. De 99 municípios, 92 estão no estado de São Paulo, 6 em Minas Gerais e 1 no Mato Grosso do Sul, o que mostra que o município de São José do Rio Preto é bastante expressivo na dinâmica do total regional das transações financeiras, o que confere posição de destaque ao município também neste setor.

2. A estrutura urbana de São José do Rio Preto

Traçar a evolução da estrutura urbana de São José do Rio Preto é o foco deste item, o qual tem o objetivo de apresentar dados relativos ao município que sejam relevantes à compreensão da última parte deste trabalho, ou seja, dos novos elementos do planejamento urbano do município. Primeiramente, estão colocados elementos de crescimento e a valorização urbana, os quais são apresentados através do mapeamento da evolução do zoneamento e do mapeamento das regiões mais e menos valorizadas da

³⁶ Adolfo, Altair, Álvares Florence, Américo de Campos, Aparecida d'Oeste, Ariranha, Bady Bassitt, Bálsamo, Barretos, Cajobi, Cardoso, Catanduva, Catiguá, Cedral, Colina, Colômbia, Cosmorama, Dolcinópolis, Embaúba, Estrela d'Oeste, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Guaira, Guapiaçu, Guaraci, Ibirá, Icém, Indiaporã, Irapuã, Itajobi, Jaborandi, Jaci, Jales, José Bonifácio, Macaubal, Macedônia, Magda, Mendonça, Mira Estrela, Mirassol, Mirassolândia, Monte Aprazível, Neves Paulista, Nhandeara, Nipoã, Nova Aliança, Nova Granada, Novo Horizonte, Olímpia, Onda Verde, Orindiúva, Ouroeste, Palestina, Palmares Paulista, Palmeira d'Oeste, Paraíso, Paranapuã, Paulo de Faria, Pedranópolis, Pindorama, Planalto, Poloni, Pontes Gestal, Populina, Potirendaba, Riolândia, Rubinéia, Sales, Santa Adélia, Santa Albertina, Santa Clara d'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d'Oeste, Santa da Ponte Pensa, São Francisco, São João das Duas Pontes, São José do Rio Preto, Sebastianópolis do Sul, Severínia, Tabapuã, Tanabi, Três Fronteiras, Turmalina, Uchoa, União Paulista, Urânia, Urupês, Valentim Gentil, Votuporanga.

³⁷ Fronteira, Frutal, Itapagipe, Iturama, Planura, São Francisco de Sales.

³⁸ Aparecida do Taboado.

cidade. Além desta apresentação, o item ainda contém aspectos sobre: legislação urbanística do município –a fim de que possa ser compreendida a institucionalização do corpo de planejamento e produtos dele resultantes; contas públicas – a fim de avaliar em que medida a crise econômica anteriormente descrita causa impactos no município, principalmente no que se refere à possibilidade de investir em estruturas públicas; participação municipal no valor adicionado – a fim de compreender a expressão do município em setores da economia local em relação ao estado de São Paulo e, por fim, incentivos oferecidos pelo município, especialmente aos distritos industriais e à construção civil.

Os vetores de crescimento e valorização urbana

Os primeiros estudos de crescimento urbano e de diretrizes de expansão urbana aconteceram em São José do Rio Preto antes de 1960. O primeiro traçado do perímetro urbano foi estabelecido pela Lei n. 535, de 1958. Nele estava contido o núcleo inicial da cidade, desenvolvido em quadricula que se situa junto à ferrovia e entre dois córregos, o Canela e o Borá, a exemplo de inúmeras cidades da expansão cafeeira do estado de São Paulo. Neste local houve a primeira doação de terras ao município, feita pelos pioneiros da ocupação do sítio. Hoje, o terminal rodoviário intermunicipal e interestadual, assim como o terminal de ônibus urbano ficam junto à estação ferroviária, e os córregos estão canalizados sob as avenidas Bady Bassit e Alberto Andaló, duas das principais avenidas da cidade. Além disto, a represa municipal, destinada ao abastecimento de água de parte da população da cidade, também se encontra neste recorte, junto à estação de tratamento de água da cidade, o Palácio das Águas.

Em 1984, a Lei n. 3504 já dividia a cidade em 9 zonas. O crescimento bastante acentuado da cidade fez necessário o início da divisão dos usos do solo na cidade, a fim de minimizar conflitos que surgiam. Além disto, foi possível observar o crescimento da cidade para além das rodovias BR-153 (sentido norte-sul) e Washington Luís (sentido leste-oeste) e, ao norte, ultrapassava a ferrovia e o córrego da Piedade. Vale observar que a habitação para a população de menor renda se situou no setor norte da cidade, após a ferrovia e o córrego Piedade, formando primeiramente o bairro Eldorado, onde o desenho das vias se mostra diferenciado, com duas estruturas concêntricas no sistema viário do bairro, levando a duas centralidades no desenho do bairro. Em menos de trinta

anos, a cidade já podia contar com um aeroporto, estádios de futebol e chácaras de recreio ao longo da rodovia Washington Luís (sentido sudeste, direção a São Paulo).

Em 1992, criada a Lei de Zoneamento³⁹ da cidade, São José do Rio Preto foi dividida em 14 zonas. A área definida para o perímetro urbano de então era maior do que a malha urbana construída, ou seja, havia espaço previsto, disponível para expansão da malha urbana ou, dizendo de outra forma, o crescimento horizontal da cidade. O traçado deste perímetro não é contínuo. Apresenta fragmentos desprendidos do conjunto da malha urbana, ou seja, existem partes de solo parcelado destacados da continuidade da malha urbana, localizados além de áreas livres disponíveis dentro do perímetro.

Em 1995, a Lei n. 5749, contendo “emendas” no perímetro urbano, faz acréscimos e modificações na lei de 1992, em mais de cem casos pontuais. O mapa de zoneamento disponível na prefeitura ainda se encontra “em atualização”, pois a legislação foi modificada neste período e ainda o é, pontualmente, alterando o zoneamento de acordo com análise específica de cada pedido de mudança, a fim de atender interesses pontuais sobre possibilidades de uso e ocupação do solo. Percebeu-se, assim, diante da análise da Lei de Zoneamento de 1992, 1995 e “emendas”, que as alterações das Leis de Uso e Ocupação do Solo não se deram junto a uma revisão do Plano Diretor da cidade, e sim de forma fragmentada, pontual, de acordo com o surgimento de demandas para tais alterações. No próximo item desta dissertação poderá ser melhor compreendida a evolução da legislação urbanística e das modificações efetuadas no zoneamento ao longo dos anos.

O que se pode concluir, neste momento, é que a cidade cresceu em proporção bastante grande durante o período apresentado, mais acentuadamente nos últimos dez anos. Isto se diz tanto para o que se refere à diversidade de comércio e serviços, como para a qualidade destes, oferecidos nas porções mais providas de infra-estrutura da cidade. O sistema de transporte coletivo traz agora nomes de novos bairros nos letreiros dos ônibus, provavelmente não encontrados dentro do perímetro urbano delimitado, o que indica a necessidade diária de locomoção de parcela significativa da população que se encontra fora do perímetro, em assentamentos regulares ou irregulares. A malha urbana

³⁹ Juntamente com a Lei de Parcelamento do Solo e Plano Viário Básico, componentes do Plano Diretor de Desenvolvimento de São José do Rio Preto, elaborado no início dos anos 1990 e implantado em 1992.

cresceu mais do que a expansão do perímetro urbano, juntamente com o espalhamento da população nestes novos espaços.

A valorização urbana foi sendo construída ao longo das décadas, com a infra-estrutura disponibilizada de forma desigual nas diferentes porções da cidade e com as possibilidades de acessibilidade aos bairros e às atividades neles desenvolvidas. Além destes fatores de valorização do solo urbano, outro que agrega valor a este é a atividade propriamente desenvolvida nos setores da cidade.

Diante destes parâmetros de análise e do histórico do crescimento da malha urbana apresentado, o mapa a seguir localiza as favelas e os “condomínios” fechados de S. J. Rio Preto, com o intuito de compreender a espacialização destes no município, em áreas opostas da cidade: ao norte as favelas e ao sul os “condomínios” fechados e *shopping centers*, evidenciando a situação de segregação social e espacial. Fazendo um contraponto entre o crescimento dos loteamentos irregulares, a localização das favelas e dos condomínios fechados, é possível visualizar a cidade dividida em duas partes.

Na evolução da malha urbana, a ferrovia e o córrego Piedade constituíram duas barreiras – uma artificial e outra natural – que segregaram os grandes setores da cidade. A área norte, conhecida pelo maior assentamento de pobres e carência de infra-estrutura e serviços públicos e a maior a valorização do solo urbano na porção sul da cidade, especialmente ao sul da rodovia Washington Luís, com a localização dos vairros mais valorizados, as principais estruturas de comércio, serviços e saúde da cidade e, por fim, dos condomínios fechados, com habitantes de alta renda.

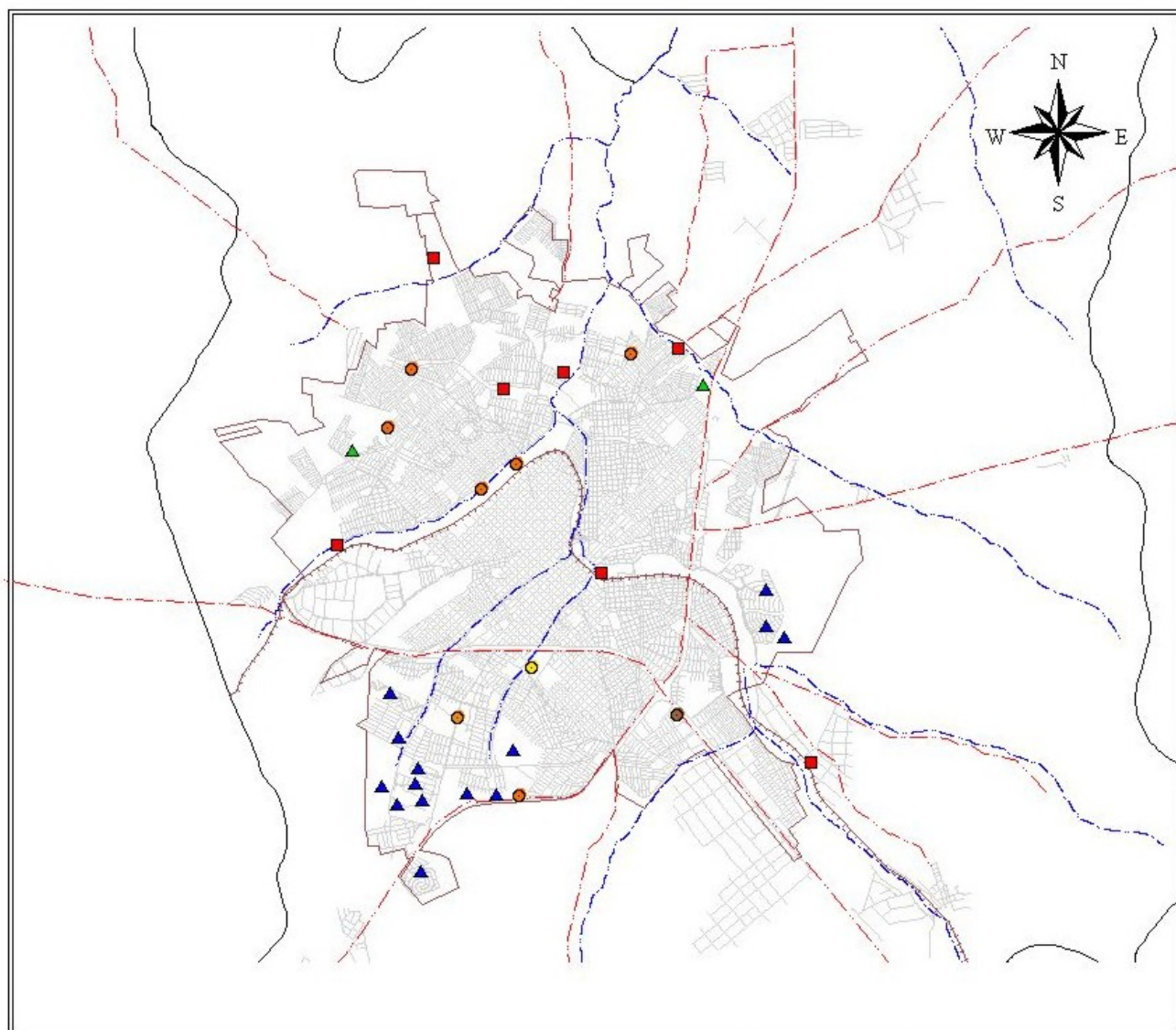
Pela leitura da localização espacial apresentada, esta segregação e concentração de infra-estrutura podem ter sido reafirmadas na última década, ainda que a ocupação irregular tenha se dado na área rural do município. Como já mencionado, até o momento de conclusão deste trabalho não foram conhecidas as classes sociais que ocuparam tais loteamentos, o que impossibilitou a conclusão da análise neste sentido. Vale lembrar, antes de passar ao mapa, que os condomínios fechados da cidade foram aprovados como loteamentos comuns e depois foram “fechados” (cercados por muros, restringindo o uso coletivo), passando a ser operados em regime condominial. Ainda que já estejam sendo estudadas pelo poder público, em vários municípios, formas de elaboração de projetos e aprovação direta desta forma de assentamento, ainda não existe processo direto de aprovação de condomínios fechados, desde a sua matrícula, no município de

São José do Rio Preto. A lei que irá reger estas aprovações, de acordo com a Prefeitura Municipal, encontra-se em processo de elaboração e aprovação. Vale observar que esta conduta não poderia ser admitida pela municipalidade, uma vez que áreas dos loteamentos devem ser doadas pelo proprietário para uso coletivo (percentagem destinada a arruamento, uso institucional e áreas verdes), as quais não poderiam ter uso restrito à coletividade. Esta forma de atuação também faria com que os condomínios fechados da cidade também fossem “irregulares”, quando consideradas a conformidade de sua situação com a legislação vigente.

O mapa 05, apresentado a seguir, mostra a espacialização dos territórios mais ricos e mais pobres no espaço da cidade. A distribuição dos condomínios fechados de alta-renda, concentrados na porção sul da cidade, juntamente com as principais estruturas de saúde, cultura e comércio da cidade (como o *Shopping Center*, também incluído no mapa), é uma das situações que pode ser observada. Vale ressaltar que este crescimento elitizado nesta região se dá abaixo da rodovia Washington Luis, no percurso que leva à rodovia BR 153, sentido Bady Bassit, município expressivo em sua taxa de crescimento populacional pelo Censo 2000 do IBGE. Acredita-se, pelas características município na rede urbana, que o crescimento acentuado do município se dê por este desempenhar função de cidade-dormitório, no contexto da formação de aglomeração urbana entre São José do Rio Preto e os municípios que estão nos limites do município.

O mapa apresenta ainda a localização das favelas do município. A maior parte delas se encontra na porção norte da cidade, uma na região central e uma na porção sudeste, ao longo da ferrovia. É possível observar também a localização dos condomínios de média-baixa renda, empreendimentos imobiliários que buscam trazer, para estas camadas sociais, alguns elementos dos condomínios de alta renda, como isolamento dos bairros vizinhos e “segurança”. Ainda que seja sabido que o que realmente pode trazer segurança para o espaço urbano – antes da implantação de um policiamento efetivo – é o olhar do habitante do local, que zela por seu bairro e conhece sua vizinhança, este argumento de venda é amplamente utilizado pelos agentes imobiliários para promover seus empreendimentos.

Mapa 05 - Favelas, loteamentos fechados e shopping centers



Loteamentos fechados

- ▲ Condomínios de alta renda
- ▲ Condomínios de média-baixa renda

Shopping Centers

- construído
- em construção
- em projeto

Favelas

- Não removidas
- Removidas
- Hidrografia
- Rodovias
- Ferrovia
- Perímetro Urbano
- Logradouros
- Limite do Município

3 0 3 6 Kilometers

Fonte dos dados: P.M.S.J.Rio Preto (2001)
Elaboração: Eng. Cart. Edmilson M. Volpi

A evolução da legislação urbanística

Definidora dos parâmetros urbanísticos municipais, a legislação normatiza e regulamenta interesses em torno do uso da cidade. Diretamente associada às diretrizes dadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento, a legislação urbana posterior a este plano vem regular o uso do espaço urbano e limitar interesses relativos ao uso do solo. Mas, mais do que isto, é através da legislação que são realizadas as alterações destes mesmos parâmetros e organizadas as estruturas de planejamento e administração urbanas, que se realizam nas gestões municipais. Sob este ângulo procura-se visualizar, com mais clareza, a articulação entre planejamento urbano, organização do poder local e gestão urbana no atendimento a interesses dos agentes urbanos estudados por Azevedo (1982), principalmente no que se refere à especulação imobiliária e habitação.

Dois são os objetivos deste item. O primeiro é compreender a evolução da estrutura de planejamento urbano do município através das alterações promovidas na composição de sua estrutura; o segundo, é traçar a evolução da legislação municipal no que se refere ao zoneamento, uso e ocupação do solo propostos para o município, como efeitos destes princípios. A primeira parte se fez necessária para que se pudesse compreender a relação da estrutura de planejamento urbano da cidade com as das esferas estadual e nacional ao longo do tempo e, a segunda, para que possa ser verificado em que medida os parâmetros urbanísticos têm sido modificados ou ignorados pelos agentes urbanos e pela administração pública. Com isto, espera-se que esteja construída a base para a compreensão do item seguinte, isto é, os princípios que nortearam a evolução da estrutura urbana riopretense nos anos 1990.

Em cumprimento aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor implementado em 1992, foi aprovada, em dezembro do mesmo ano, a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Mun. n.º 5135/92), seguida da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Mun. n.º 5138/92). A ação do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento – C.P.D.D. – está, conforme lhe foi atribuído por lei no momento de sua criação, relacionada às determinações contidas nestas leis, o que inclui, vale lembrar, entre outras, análises e recomendações para que “revisões e atualizações” do Plano sejam realizadas, como já mencionado.

De acordo com o artigo 12º da Lei Mun. 5135/92, algumas zonas⁴⁰ do território da cidade deveriam ser regulamentadas por lei posterior a esta Lei de Zoneamento, segundo critério "a ser definido pelo C.P.D.D. 'para cada caso' ou 'se for o caso'", "necessitando obrigatoriamente a juntada de pareceres favoráveis da Secretaria Municipal de Planejamento e do C.P.D.D." O artigo 11º da Lei de Zoneamento permite inclusões de parcelas de terras ao perímetro urbano, prevendo que "a inclusão de trechos da Zona 13 - "Zona Agrícola" e suas respectivas regulamentações de uso e ocupação do solo, dar-se-ão através de lei "necessitando obrigatoriamente a juntada de pareceres favoráveis da Secretaria Municipal de Planejamento e do C.P.D.D." Porém, em 1999, a Lei Mun. n.º 7390 retira da redação do art. 11º o parêntese que determina o parecer favorável da Secretaria de Planejamento e do Conselho do Plano, aumentando o poder de atuação da Câmara Municipal isoladamente sobre esta matéria, lembrando que o legislativo não possui representante no C.P.D.D..

Consultas prévias analisadas pelo C.P.D.D. por ramo de atividade

Janeiro de 1997 a outubro de 2000

	1997	1998	1999	2000	Total Geral
Comércio e Prestação de Serviços	124	115	217	327	571
Indústria e Comércio	35	46	49	34	147
Escola	18	42	50	26	125
Parcelamento do Solo	13	47	44	34	120
Sindicato/Associações/Clubes	13	32	46	37	105
Posto de Gasolina	18	23	20	19	75
Telefonia Celular	0	8	41	24	64
Diversos	3	20	21	10	51
Instituição Religiosa	9	15	7	17	37
Inclusão de Área no Perímetro Urbano	4	25	3	0	32
TOTAL	237	373	498	528	1636
Número de reuniões	15	24	24	20	83

Tabela 27

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento – Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto – SP

A tabela 27 apresenta os assuntos analisados pelo C.P.D.D. entre 1997 e 2000. Em 1999, das 12 integrações ao perímetro urbano de imóveis de propriedade particular e pública, somente três casos passaram pela averiguação do C.P.D.D.. Desde então, mesmo ainda sendo da atribuição do C.P.D.D. participar da regulação desta matéria (de acordo com o art. 12º desta mesma lei, descrito acima), mais nenhum caso de incorporação de área rural ao perímetro urbano municipal passou por análise do

⁴⁰ As zonas referidas são:

Zona 10: "zonas compostas por vazios urbanos, trechos de vias públicas, áreas ou terrenos que, na implementação do Plano Diretor mereçam tratamento e regulamentação especial para melhor cumprirem sua

Conselho. A expansão do perímetro urbano passou a ser definida por lei de iniciativa do legislativo, sem maior articulação com o processo de planejamento urbano. Outro aspecto a ser destacado é o aumento do número de casos tratados pelo Conselho sobre comércio e serviços, o mais expressivo de todos os assuntos abordados em todos os anos analisados. Depois destes, observa-se a importância das áreas de casos de indústria e comércio, escolas, casos de parcelamento do solo e de sindicatos, associações e clubes. O aumento da análise de casos de telefonia celular pelo Conselho também pode ser destacada: de nenhum caso analisado em 1997, passa-se a 24 casos em 2000, provavelmente pela expansão da instalação do sistema na região.

Em se tratando de modificações do uso das áreas agrícolas, passou a ser permitido por atribuição legal (Lei Mun. n.º 7873/00) o uso para habitação unifamiliar isolada nestas áreas, incluindo também "as possibilidades de atividades comerciais e industriais na zona, *sem necessidade de aprovação do C.P.D.D.* ou da Secretaria de Planejamento, salvo os casos de *indústrias incômodas*", especificando ainda que as atividades industriais podem ser de pequeno, médio ou grande portes. Os atributos objetivos de "indústria incômoda" não foram encontrados previstos em lei (grifo nosso). Por outro lado, loteamentos da zona agrícola destinados a chácaras de recreio passaram a ser permitidos pela Lei Complementar n. 36/94, a critério do C.P.D.D. e da Secretaria de Planejamento, desde que cumpridas as exigências da CETESB, INCRA e de Engenharia Sanitária.

Um caso especial do uso do solo urbano se refere à inclusão no perímetro urbano de propriedade particular de grande promotor imobiliário local, localizada em área de proteção de manancial definida pelo Plano Diretor, através da Lei n. 7032/98. Embora tenham sido feitos os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e seus pareceres tenham sido negativos à realização do projeto, o loteamento foi aprovado pelo poder local mediante algumas exigências que estariam assegurando a preservação da qualidade da água deste manancial (150 metros das áreas circunscritas à área dos mananciais e construção de efluente de esgotos até o córrego em que possa haver sua disposição). Como mencionado anteriormente, as representações do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e do Ministério Público estão excluídos do C.P.D.D. desde sua primeira composição.

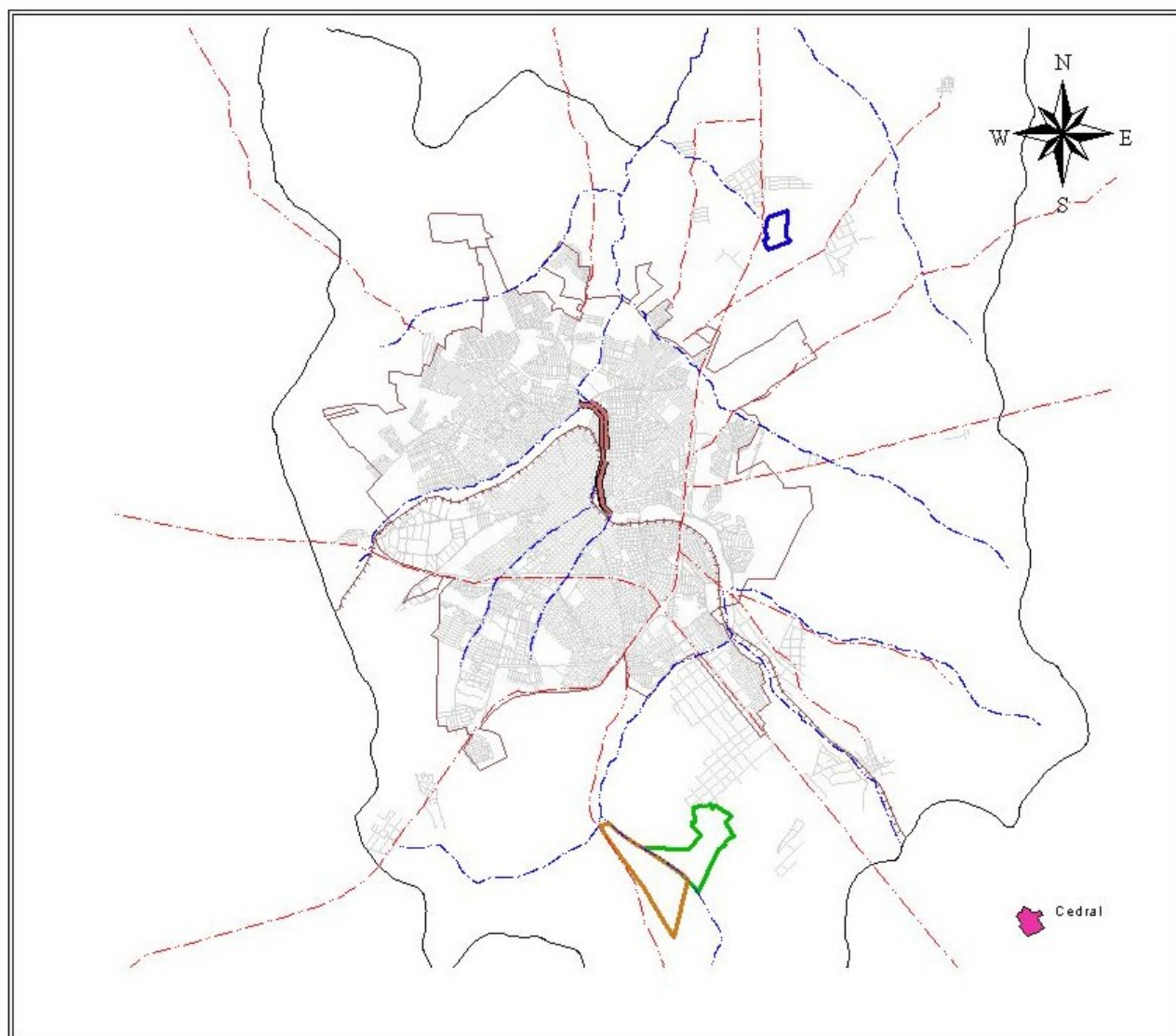
A Lei Complementar n. 36/94 “permite loteamento da zona agrícola para área de recreio” mas dispõe, no parágrafo primeiro, que “não será permitido loteamento em áreas de preservação ecológica e de proteção de mananciais”. Em 1998, portanto, a Lei n. 7032 diz que “passa a integrar o perímetro urbano do Município os imóveis abaixo descritos⁴¹, de propriedade de Aufer Empreendimentos Imobiliários Ltda., com a finalidade única e exclusiva de implantar loteamento”, contrariando a lei de 1994 que impedia o parcelamento destas áreas. A lei de 1998 somente menciona a preservação da área em tópicos do primeiro parágrafo, que obrigam o loteador a respeitar “os 150 metros reservados para a preservação de mananciais, prevista na lei 5135/92 [Lei de Parcelamento do Solo]”, e prevê a construção de barragens para reter águas pluviais (determinando inclusive a intensidade e duração da chuva) e de estação de tratamento de efluentes de esgotos que, depois de tratados, “deverão ser conduzidos, também às expensas do loteador, até a avenida Philadelpho Gouvêa Netto, à jusante da barragem de captação de água do Município”. A localização das áreas incluídas no perímetro urbano estão destacadas no mapa 06, a seguir, no qual também foi destacado o local determinado para disposição dos efluentes exigido na lei.

O que se quer destacar deste caso particular, que atualmente tem as obras embargadas, não somente é o que se refere à possibilidade de ocupação da área de proteção de mananciais, mas também a existência de lei que previa esta proteção, no caso, a lei de 1994. Estudos e relatórios de impacto foram feitos e tiveram parecer contrário à permissão dada ao uso requerido para o local. No entanto, a lei permitindo este uso chegou a ser elaborada, aprovada e publicada – e as obras do loteamento foram iniciadas – até que foi embargada algum tempo depois pelo Ministério Público, o que impediu a nova ocupação.

Em julho de 2002 o Ministério Público impediu semelhante ocupação na área da terceira expansão do condomínio fechado Damha, localizado na margem da represa municipal. O Ministério quer que o prefeito Edinho Araújo exija do proprietário da área um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado em cartório. Por este termo, o proprietário deve se comprometer a isolar toda a extensão do Córrego da Lagoa, numa faixa de 100 metros, e transformá-la em área de proteção permanente. A medida inclui também reflorestar todo o espaço e cercá-lo (jornal Diário da Região, 27 de julho de 2002).

⁴¹ Áreas com localizações discriminadas na lei: duas propriedades, pertencentes a Aufer Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Aufer Agropecuária S/A, o primeiro próximo ao Córrego dos Macacos (Auferville 1, 2, 3 e 4), área de mananciais e, o segundo, próximo à estrada de rodagem que demanda a Talhados (Auferville 5).

Mapa 06 - Loteamentos em área de manancial



4 0 4 8 Kilometros

-  Av. Philadelpho Gouvêa Netto
-  Hidrografia
-  Rodovias
-  Ferrovia
-  Perímetro Urbano
-  Logradouros
-  Limite do Município
-  Municípios vizinhos
- Loteamentos Auferville**
-  Auferville 1 e 2
-  Auferville 3 e 4
-  Auferville 5

Fonte dos dados: P.M.S.J.Rio Preto (2001)
Elaboração: Eng. Cart. Edmilson M. Volpi

Voltando ao Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, pode-se avaliar que grande parte dos casos analisados neste último ano pelo Conselho está relacionada à lei que criou incentivos para a construção civil (Lei Mun. n.º 8159/00), a qual permite "a flexibilização, pelo C.P.D.D. ou Secretaria do Planejamento, da taxa de ocupação, do índice de aproveitamento e da taxa de permeabilidade das construções no município em até cinquenta por cento". Ainda que nestes casos o beneficiário deva disponibilizar à Prefeitura a mesma proporção do incentivo concedido acrescido de cem por cento (em metros quadrados), no mesmo bairro, os casos estão também relacionados a pequenos interesses que acabam modificando aspectos legais.

Apesar das evidências da desorganização a que o planejamento vem sendo submetido, na prática, em São José do Rio Preto, a Gerência da Cidade avalia que

"hoje já pode se dizer que nós temos um mecanismo, um processo de planejamento implantado na Prefeitura, que é um conjunto de leis que regem o crescimento da cidade, porque a expansão da cidade se dá principalmente através de loteamentos. Um grave problema que existe, e entra o lado jurídico, também, para tentar resolver, que são os loteamentos clandestinos principalmente na zona rural. Na zona urbana há um controle. Acho que hoje se tiver três, quatro loteamentos clandestinos em área urbana que seriam até irregulares, estão em vias de serem regularizados. Mas na zona rural, tem vários, vários, vários." ⁴²

Para esta afirmação de Assis foram identificadas evidências, apresentadas e comentadas no início deste capítulo junto aos mapas 05 e 06, os quais identificam tais loteamentos irregulares.

Sobre a expansão da cidade através dos loteamentos, o Gerente comentou que foi feito um relatório para ser apresentado à imprensa local, o qual teria tido a intenção de demonstrar que os novos loteamentos realizados pela iniciativa privada não estariam acontecendo "ao deus-dará" e justifica sua afirmação, dizendo que "um macro controle se vem tendo". É evidente que o chamado "macro-controle", não significa em absoluto que

⁴² Entrevista concedida pelo então gerente da cidade, Milton Assis, em abril de 2000. A função "gerente de cidade" foi exercida por Milton Assis na Prefeitura de São José do Rio Preto, no momento em que o papel deste novo agente foi disseminado por vários cursos de gestão urbana promovidos na época, como forma de estabelecer o "planejamento estratégico de cidades" e fortalecer, assim, a idéia da "gestão estratégica" como melhor resposta à "guerra dos lugares", na construção de uma possibilidade de se criar estratégias para "ganhar" a competição entre cidades.

haja cumprimento das diretrizes do Plano Diretor ou do controle legal de expansão urbana que deveriam estar contidos no processo de planejamento urbano. Este descumprimento seletivo das normas para atender interesses localizados dos poderosos é reconhecido dentro do processo de gestão urbana pela Gerência da Cidade que acrescenta, caracterizando o descaso ao planejamento:

"no caso, o município tem o *planejamento de fato*, acontecendo. Tudo isso, todas essas intervenções interferem na vida da cidade. Mas tem um *planejamento formal*, inclusive as leis, que a gente, por exemplo, inclusive em 91 para 92, implantou o Plano Diretor da cidade: é um conjunto de leis que foi implantado."
(grifo nosso)

A magnitude de tal desorganização está refletida no número de alterações sofridas pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 5135/92) desde sua promulgação, em dezembro de 1992, até agosto de 2000⁴³: 146 alterações, com resoluções deliberadas pelo C.P.D.D., de 1995 a 2000. Entre elas estão tanto leis de aplicação estritamente local, contemplando interesses particulares e isolados, com pequeno ou grande interesse e capital envolvidos, quanto modificações que reduzem ao mínimo o poder de análise e decisão do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, aumentando o poder de decisão da Câmara Municipal e da Gerência de Cidades nas decisões de gestão urbana. A Câmara deve mesmo ter este poder, mas a questão é como o modo como ele é exercido. O que se pode ver nos mapas a seguir é a evolução do zoneamento no município. O último deles, com as alterações mais recentes, ainda está em atualização. Dentre todas as mudanças, destaca-se as alterações pontuais que são aprovadas pela Câmara, numa distorção do todo do planejamento do uso e ocupação do solo da cidade. O debate sobre a Gerência de Cidades e seu papel na gestão urbana e na organização administrativa do município está colocado tanto na primeira quanto na terceira parte desta dissertação. Primeiro fundamentando, depois, levantando evidências sobre os novos elementos do planejamento urbano.

⁴³ Alterações acrescentadas pela Lei n. 5749/95: modifica a redação de Artigos da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, alterando limites e usos da zona 5 (centro urbano), zona 9 ("zonas destinadas a atividades incômodas ao uso residencial mas que desempenham importante papel na economia do município"), zona 6 ("faixas lindeiras a uma série de vias públicas de média ou grande intensidade de tráfego, e que por isso atraem a presença do uso comercial, de serviço ou, em certos casos, residência multifamiliar") e zona 4 ("zona de uso misto residencial, comercial e de serviços de média densidade, com predomínio de habitações unifamiliares e multifamiliares, na qual admite-se a presença de atividades micro-industriais") (Lei n.5135/92, p. 14). Modifica também a redação de outros Artigos da Lei de Zoneamento, ao incluir outros usos aos "usos incômodos", autorizar implantação pontual de determinado tipo de uso e incluir áreas no perímetro urbano.

Os aspectos apresentados até agora não caracterizam uma prática propriamente nova na administração pública. Porém, a estrutura administrativa do poder local vem sendo modificada, especialmente no que concerne à concentração do processo decisório sobre o uso do solo, em órgãos paralelos à administração, como é o caso da Gerência de Cidades. Ao mesmo tempo, são reduzidas as atribuições dos órgãos formais responsáveis pela gestão do processo de planejamento da cidade. Ao se depositar na mesma instância o contato com os novos investidores, com os empreendimentos que se quer atrair para a cidade, e o processo decisório sobre a regulação do uso do solo esta última deixa de exercer sua função intrínseca. Desta forma, descaracteriza-se o Plano Diretor, formalizado principalmente através das Leis de Parcelamento, de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e do Sistema Viário Básico e o próprio sentido do processo de planejamento, colocado na Lei Complementar n. 19, que o institui, ainda que estes permaneçam em vigor.

As contas públicas

Este item contém uma análise sobre as finanças e a economia do município de São José do Rio Preto nos anos 1990. A análise dos dados do orçamento, da dívida pública e dos incentivos oferecidos pelo município a investidores permitiu que fossem conhecidos os problemas da evolução do endividamento municipal e sua capacidade de investimentos na cidade. Esta análise foi a princípio elaborada para buscar parâmetros dos gastos públicos, principalmente os que pudessem ser destacados se relacionados aos interesses privados, em obras de infra-estrutura, por exemplo, o que a incluiria na última parte desta dissertação, caso esta relação pudesse ter sido encontrada. Foi possível, com os dados estudados, conhecer a agenda dos gastos públicos. Porém, estes não puderam ser relacionados a novas condutas do planejamento urbano no modelo descrito anteriormente, pela restrição da análise em si, que careceria de outros dados que pudessem dar maior consistência ao argumento buscado, o que descartou a possibilidade de estes dados caracterizarem o que há de novo no modelo de planejamento de São José do Rio Preto. Desta forma, a análise foi incluída no capítulo de caracterização urbana do município como forma de possibilitar a compreensão dos gastos públicos, suas alterações e possíveis causas destas, a fim de melhor compreender a dinâmica da gestão urbana.

A receita arrecadada de São José do Rio Preto em 2000 atingiu o valor de R\$ 194.458.894,92, para um total de despesa empenhada de R\$ 201.234.191,00, encerrando o exercício com um déficit orçamentário de R\$ -6.775.296,08 (3,48% da receita orçamentária). Do total da receita, 99,59% corresponde ao valor das receitas correntes, das quais apenas 27,67% vieram da arrecadação tributária local.

O orçamento de São José do Rio Preto, apresentado a seguir, está dividido em três partes: despesas empenhadas, receita arrecadada e total das dívidas municipais. As despesas empenhadas estão divididas por Secretarias, ou seja, procurou-se avaliar em qual setor público estão concentrados os investimentos ao longo da década de 1990. O gráfico 09 apresenta esta variação, mostrando a predominância dos investimentos, ao longo destes anos, nas Secretarias de Obras e Saneamento Básico⁴⁴, Saúde e Higiene⁴⁵, Educação⁴⁶ e Administração⁴⁷, esta última se coloca entre as quatro maiores por conter as despesas com pessoal. A Secretaria de Obras e Saneamento recebeu a maior parte dos investimentos até 1996, quando ocorre uma inversão dos investimentos para as outras três Secretarias mencionadas. Provavelmente isto se deu pela obrigatoriedade de o município reduzir os gastos com pessoal (até então em patamares superiores aos fixados pela legislação federal⁴⁸) e investir em saúde⁴⁹ e educação⁵⁰. Juntas, estas quatro secretarias responderam por 55,72% do orçamento em 2000, em comparação a 36,04% em 1996 e 31,90% em 1990.

⁴⁴ Despesas empenhadas na Secretaria de Obras e Saneamento básico estão subdivididas em: Gabinete; Divisão de Obras e Serviços Públicos; Divisão de obras Particulares; Departamento de Água e Esgotos.

⁴⁵ Despesas empenhadas na Secretaria de Saúde e Higiene estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Saúde, Departamento de Saneamento Geral.

⁴⁶ Despesas empenhadas na Secretaria de Educação estão subdivididas em: Gabinete, Divisão de Ensino Fundamental; Divisão de Ensino Superior; Departamento de Cultura; Centro Cultural Daud Jorge Simão.

⁴⁷ Despesas empenhadas na Secretaria de Administração estão subdivididas em: Gabinete do Secretário; Departamento de Material; Departamento de Transporte; Departamento de Patrimônio, Departamento de Pessoal; Departamento de Serviços Auxiliares; Mercado Municipal; Cemitério; Bosque Municipal.

⁴⁸ Lei Complementar n. 82, de 27/03/1995 (Lei Camata I): dispõe que as despesas totais com pessoal ativo ou inativo deve ser, para os municípios, menor que sessenta por cento da receita corrente municipal. A Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999 (Lei Camata II) dispõe que as despesas totais com pessoal deve ser, para os municípios, menor que sessenta por cento da receita corrente líquida municipal. Além de detalhar itens da Lei Camata I, como as definições de “despesas totais com pessoal” e “receita corrente líquida” a fim de corretamente contabilizar a proporção permitida entre uma e outra (o que resulta em menos de 50% do total do orçamento), a Lei Camata II propõe, no Art. 6º, providências a serem tomadas caso estes limites sejam ultrapassados, quais sejam: 1. Reduzir pelo menos 20% de despesas com cargos de comissão e confiança; 2. Exonerar servidores não estáveis; 3. Exonerar servidores estáveis.

⁴⁹ As despesas com saúde são garantida pela Constituição Federal de 1988, Artigos 196 e 198 (parágrafos 2º e 3º). O parágrafo 3º do Artigo 198 dispõe que a lei complementar que fixa o percentual deve ser revisada a cada cinco anos.

⁵⁰ As despesas com educação são garantidas pela Constituição Federal de 1988, Artigo 212. O Artigo 60, parágrafo 6º e o Artigo 72, parágrafos 2º e 3º da Disposição Transitória especificam os gastos, fixados em 30% do orçamento.

As outras Secretarias receberam, durante quase todo o período, empenho abaixo de 5% do orçamento. Juntas, detinham R\$20.645.743,49 em 1996 e R\$33.991.360,70 em 2000, atingindo aproximadamente 15% do total do orçamento. O gráfico 10 mostra detalhadamente esta faixa, permitindo a visualização dos menores gastos municipais. Dentre eles, ainda se destacam as Secretarias de Finanças⁵¹ (4% em 2000), Bem Estar Social⁵² (2,75% em 2000) e Câmara dos Vereadores⁵³ (2,80% em 2000), que se enquadram entre a faixa de 2,5 a 5%. Os menores investimentos recebidos são os das Secretarias de Habitação⁵⁴ (0,008% em 2000 – toca o zero em 1990 e 1996), Comunicação Social (0,14% em 2000), Agricultura e Abastecimento (0,059% em 2000), e de Indústria e Comércio (0,034% em 2000), tão escassos que, por vezes, tocam o zero.

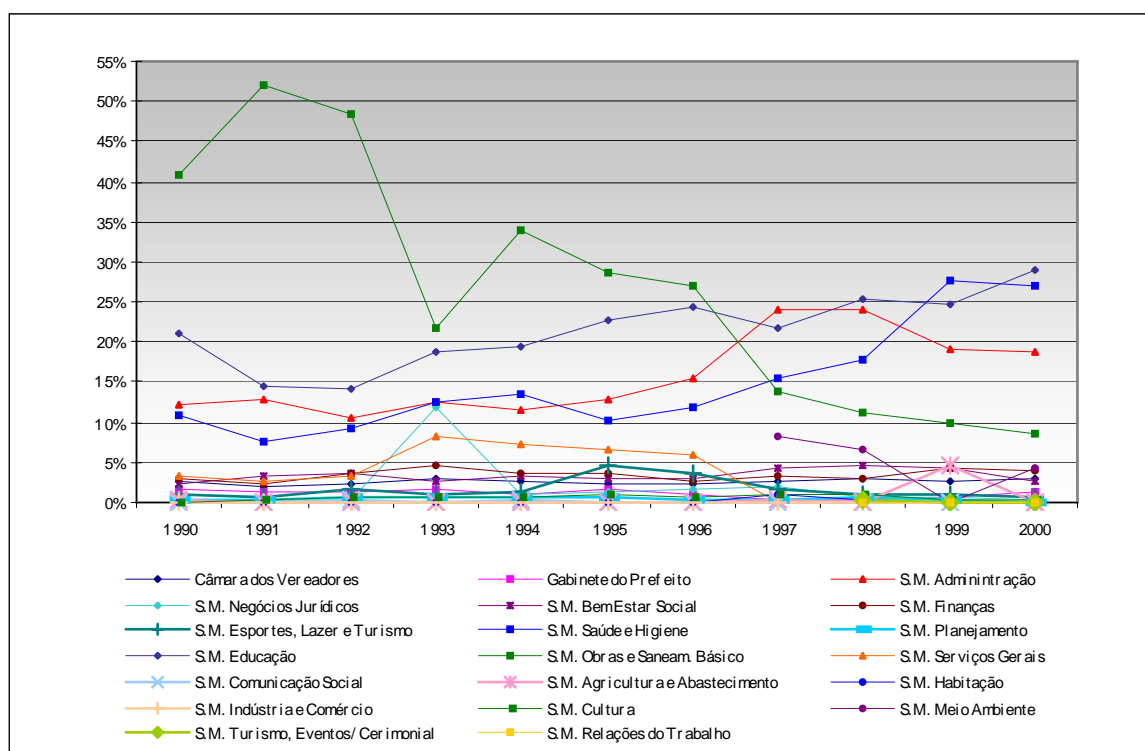


Gráfico 09 – Evolução das despesas empenhadas por Secretaria – 1990 - 2000.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças
Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2001)

⁵¹ Despesas empenhadas na Secretaria de Finanças estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Controle da Despesa; Departamento de Receita.

⁵² Despesas empenhadas na Secretaria Bem Estar Social estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Atendimento, Triagem, Encaminhamento; Departamento de Bem Estar Social.

⁵³ Despesas empenhadas relacionados à Câmara Municipal.

⁵⁴ Despesas empenhadas na Secretaria Habitação, Secretaria Comunicação Social, Secretaria Agricultura e Abastecimento, Secretaria Indústria e Comércio e Secretaria Cultura aplicam-se somente ao Gabinete.

Os investimentos relacionados à produção de habitação, porém, estão sistematizados, no orçamento municipal, junto com a Secretaria de Obras, cabendo à Secretaria da Habitação apenas despesas com o Gabinete. Pode-se concluir que os investimentos com habitação bem como obras e saneamento básico caíram de 1996 em diante, à medida que aumentaram os investimentos orçamentários com saúde e educação.

Interpretando o gráfico 10 as Secretarias de Cultura, Planejamento⁵⁵ também possuem reserva de orçamento mínimo, fechando o exercício de 2000 em um de seus menores valores. A Secretaria de Negócios Jurídicos⁵⁶ também se manteve na faixa de até 2,5% do orçamento, mas apresentou pico de valor empenhado em 1993. A Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo⁵⁷ apresenta valores variados dentro da faixa dos 5% dos empenhos do orçamento, sendo de sua competência a promoção do turismo no município. A Secretaria de Turismo, Eventos/Cerimonial⁵⁸ criada em 1998, tem especial importância no contexto de planejamento e desenvolvimento urbano difundido atualmente, pois é de sua competência estimular o turismo, por meio de articulação com outras Secretarias que devem executar obras e fazer sua manutenção, como nos casos do Centro de Eventos, construído neste período, da previsão da construção de um centro municipal de campismo e de eventos como o carnaval. Existiram duas secretarias, portanto, responsáveis por ações que levavam em conta o turismo. Em março de 2001 a última delas foi extinta pela Lei Complementar n. 129, o que transferiu todas as suas atribuições desta secretaria para a então criada, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Negócios e Turismo. Esta mudança é sinal dos “novos tempos”, que coloca o desenvolvimento econômico no topo da agenda da gestão urbana.

A Secretaria de Meio Ambiente⁵⁹ recebeu, no ano de sua criação, 1996, uma cota de 8% do orçamento municipal, a única acima das destinadas às outras Secretarias, além do

⁵⁵ Despesas empenhadas na Secretaria Planejamento estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Pesquisas; Divisão Programação e Controle Orçamentário; Divisão Planejamento Urbano, na qual estão previstos os gastos com aerofotogrametria.

⁵⁶ Despesas empenhadas na Secretaria Negócios Jurídicos estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Legislação e Pareceres; Departamento Contencioso; Departamento Executivos Fiscais.

⁵⁷ Despesas empenhadas na Secretaria Esportes, Lazer e Turismo estão subdivididas em: Gabinete; Departamento de Esportes, na qual estão previstos os gastos com parques recreativos e desportivos; e promoção de turismo.

⁵⁸ Despesas empenhadas na Secretaria Turismo, Eventos/Cerimonial estão subdivididas em: Gabinete, na qual estão previstos os gastos com promoção de turismo, reforma e manutenção do Centro de Eventos, construção do centro municipal de campismo, divulgação turística, carnaval, eventos, manutenção do centro de campismo.

⁵⁹ Despesas empenhadas na Secretaria Meio Ambiente estão subdivididas em: Gabinete (estão previstos os gastos com a urbanização da represa, manutenção do centro ecológico; saúde e saneamento, proteção do

ápice da Secretaria de Negócios Jurídicos em 1993. Em 1999, as despesas com o Meio Ambiente tocou o zero, retomando o crescimento a seguir e fechando o exercício de 2000 com 4,3%, o maior orçamento entre as Secretarias sem orçamento constitucionalmente definido.

Algumas Secretarias concentram grande parte das ações municipais, encerrando em si várias atribuições relacionadas às decisões e ações de reflexo imediato no desenvolvimento urbano, que são as Secretarias de Meio Ambiente, Obras, Saúde e Higiene, Administração e Planejamento. Quando a Secretaria de Serviços Gerais⁶⁰ foi extinta em 1998, grande parte de suas atribuições foram transferidas para estas Secretarias.

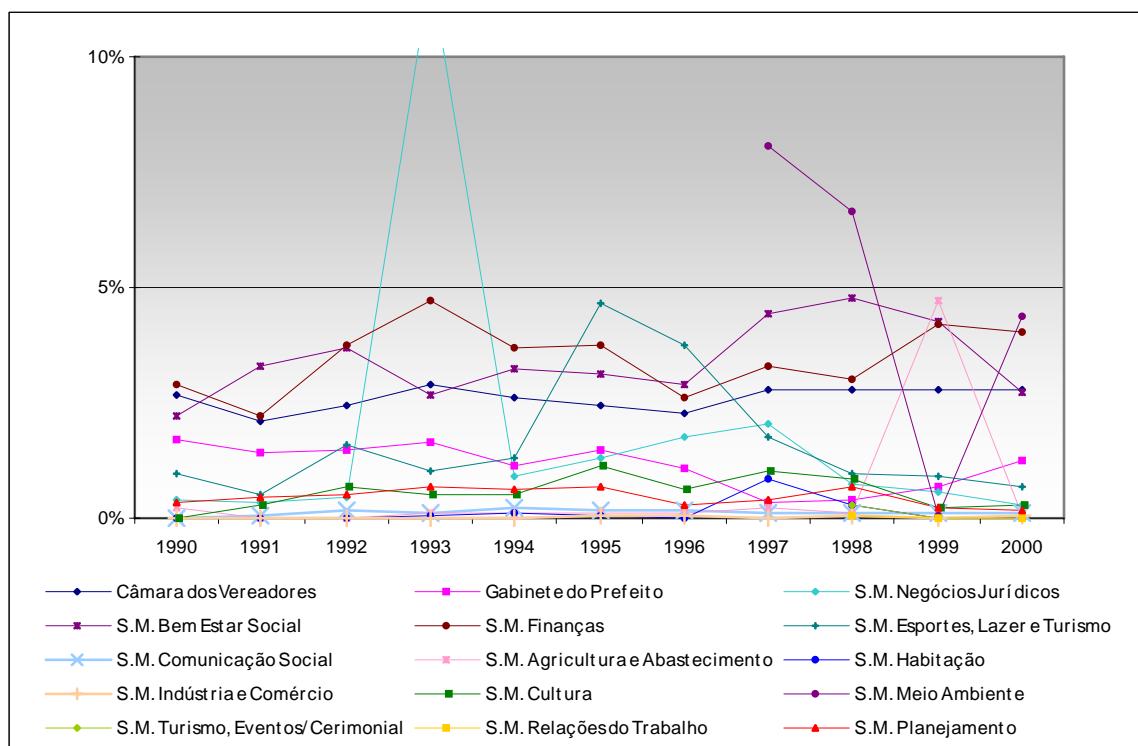


Gráfico 10 - Evolução das despesas – detalhamento de empenho até 5% do orçamento

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças
P. M. S. J. Rio Preto (2001)

Estão ainda incluídos nestas despesas orçamentárias, empenhos para o Departamento de Assuntos Gerais (subdividido em administração e planejamento); Departamento de

meio ambiente; controle da poluição – despoluição de córregos e rios); Bosque Municipal; Departamento de Limpeza Pública e Fiscalização; Departamento de Áreas Centrais.

⁶⁰ Despesas empenhadas na Secretaria Serviços Gerais estiveram subdivididas em: Gabinete; Divisão de Limpeza Pública; Serviço Municipal de Estradas e Rodagem, Praças e Jardins; Divisão de Serviços Urbanos.

Relações Públicas (contendo aspectos relacionados às comunicações, telecomunicações e radiodifusão); Sub-prefeituras de Engenheiro Schmidt, Ipiruá e Talhado, distritos de S. J. Rio Preto; tiro de guerra; junta de alistamento militar; destacamento de bombeiros; serviço de trânsito municipal; COMDEMA – defesa do meio ambiente e o Fundo Social da Solidariedade – assistência e previdência comunitária.

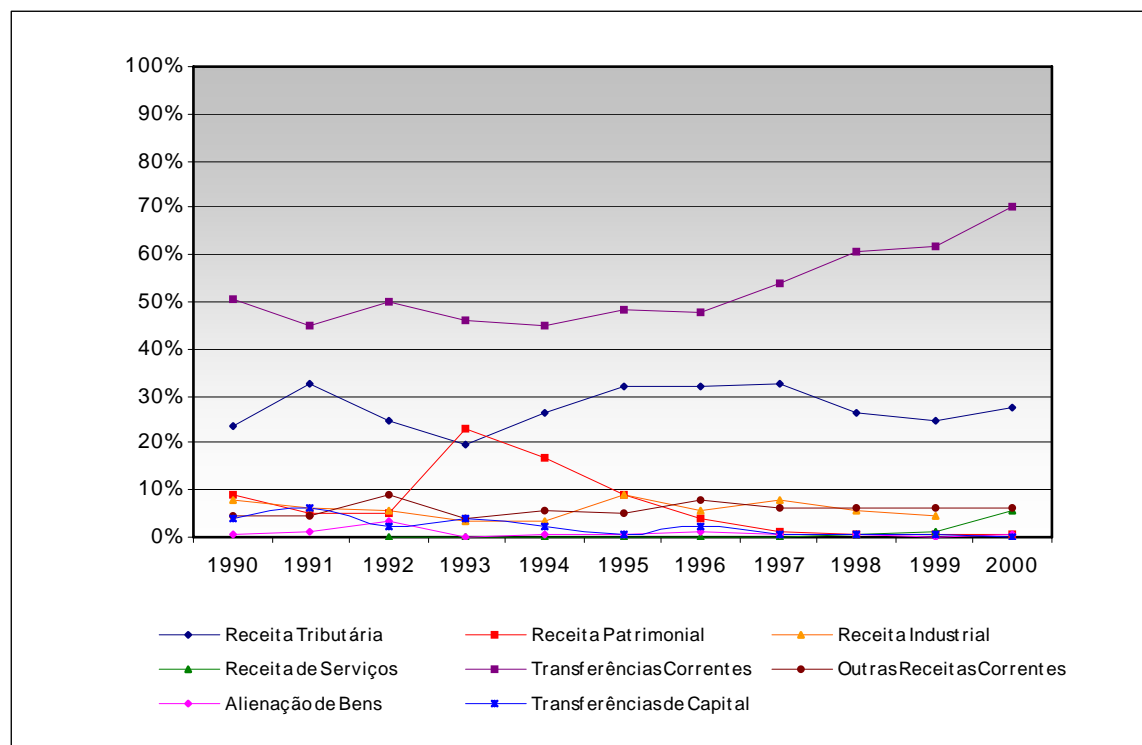


Gráfico 11 – Receita Municipal Arrecadada

Fonte: Secretaria de Finanças
P. M. de São José do Rio Preto (2001)

O gráfico 11 apresenta a variação da receita nos anos 1990, demonstrando a distribuição quase constante ao longo dos anos. As transferências correntes têm marcante predominância em todo o período, com crescimento a partir de 1996, o que deve refletir o aumento da cota-parte do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (gráfico 12, em porcentagem de participação) – em decorrência do aumento da população e do valor adicionado registrado no município – e das transferências da União – através do Fundo de Participação dos Municípios, relativo ao provável aumento com a arrecadação do imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados arrecadados pelo município. No final do exercício de 2000, do total das receitas correntes, 70,10% correspondiam às transferências correntes, das quais 68,59% correspondiam às transferências intergovernamentais. Como se pode observar no gráfico 12, o município

apresenta crescimento quase constante durante as décadas de 1980 e 1990, no índice de participação do ICMS.

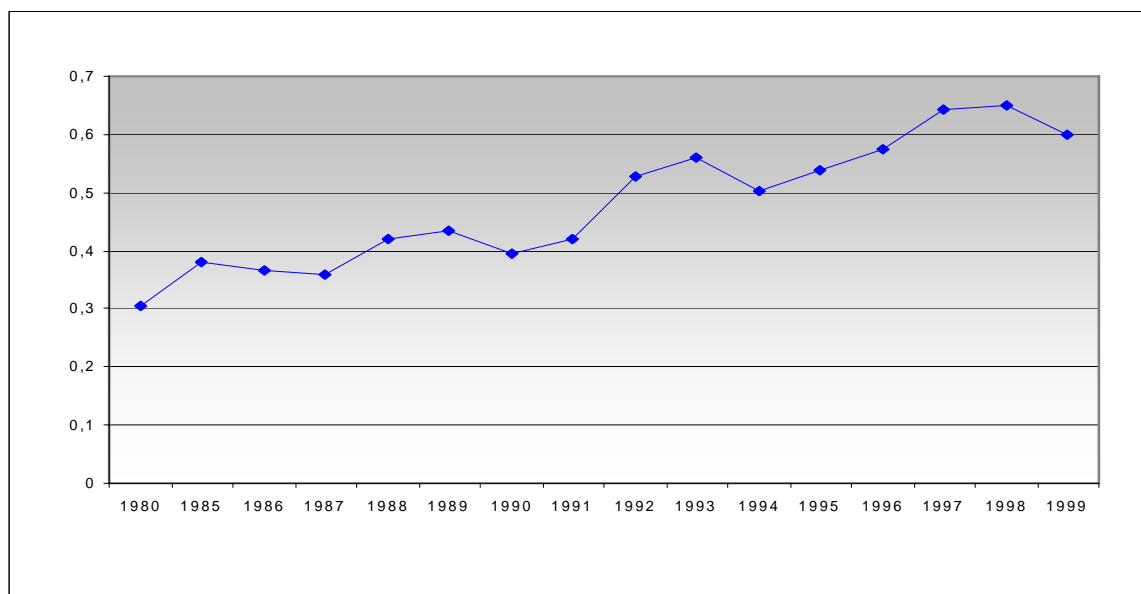


Gráfico 12 – Índice de participação de São José do Rio Preto no ICMS (em %)

Fonte: Fundação Seade (07/12/1999)

Ao relacionar a despesa empenhada com a receita arrecadada no município ao longo dos anos 1990, verifica-se que em todo o período, apenas dois anos, 1993 e 1995, não ocorreu *déficit* orçamentário⁶¹, como mostra o gráfico 13.

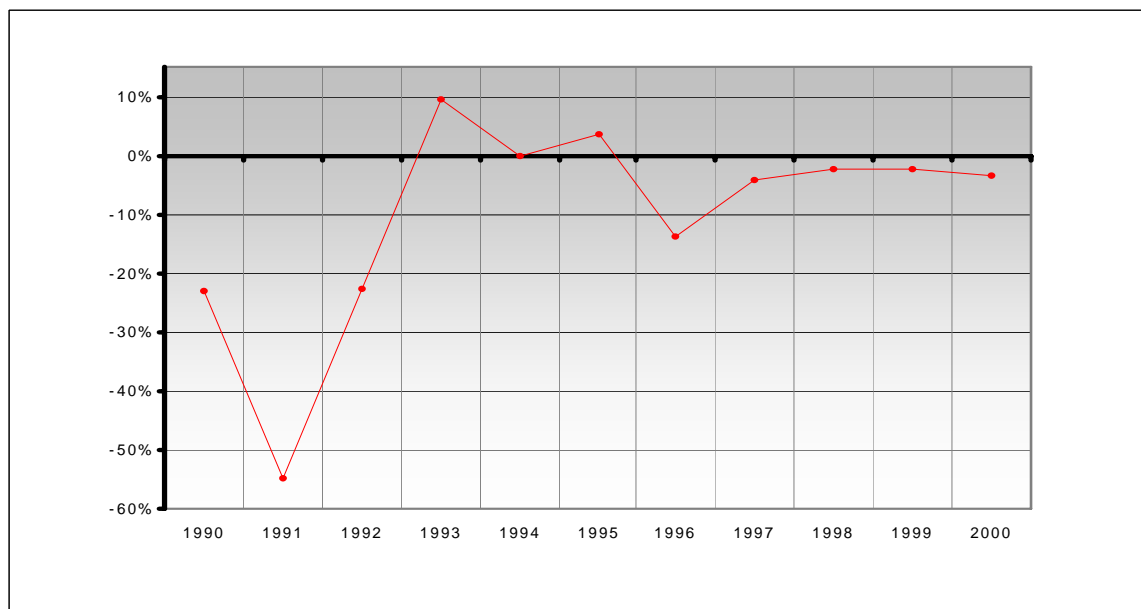


Gráfico 13 – Déficit Orçamentário

Fonte: Secretaria de Finanças - P. M. de São José do Rio Preto (2001).

⁶¹ *Déficit* Orçamentário: receita arrecadada menos a despesa empenhada. Estabelece a relação de equilíbrio ou desequilíbrio entre a receita e a despesa no final do exercício de um ano.

O período anterior a 1994 foi marcado por um balanço negativo acentuado, cujo ápice foi atingido em 1991, quando o balanço atinge o índice de -54,69%, ou seja, a despesa empenhada municipal representou aproximadamente uma vez e meia a receita arrecadada no ano. O balanço passa a ser positivo em 1993, fica no ponto de equilíbrio em 1994 e 1995 e retoma as taxas negativas em 1996, que se mantêm entre -2% e -5%. Em 1996, São José do Rio Preto ultrapassa os 10% negativos e, em 1997, começa a se estabilizar com menores índices negativos, ainda que em 2000 pode-se observar que o balanço negativo volta a se acentuar.

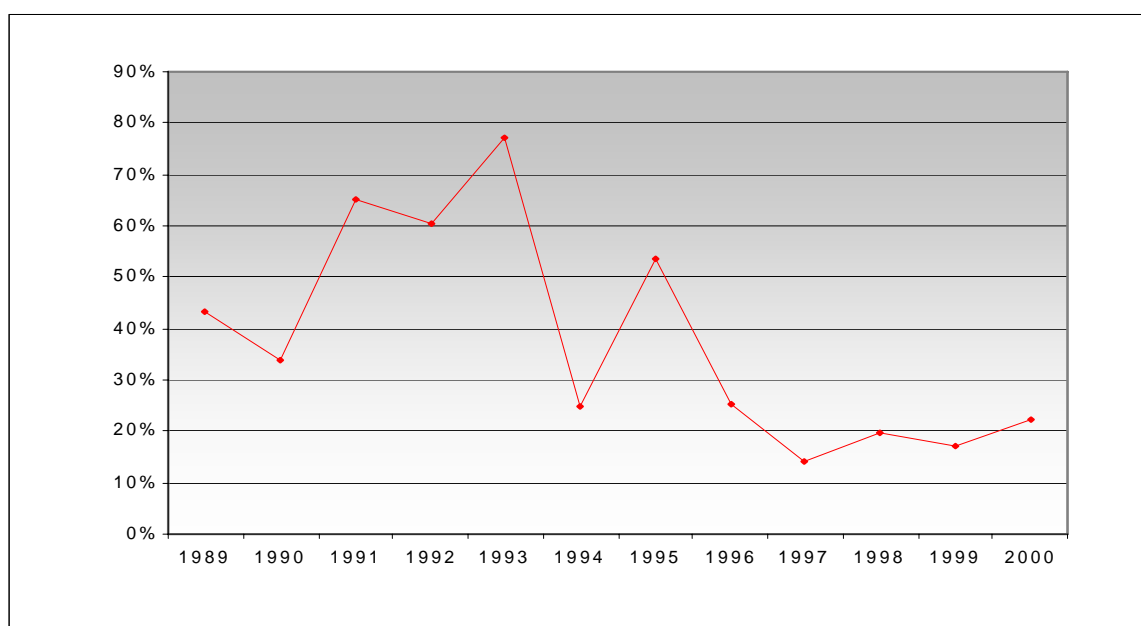


Gráfico 14 – Dívida total interna / receita arrecadada

Fonte: Secretaria de Finanças
P. M. de São José do Rio Preto (2001)

Na evolução da dívida municipal é que se encontra grande parte das justificativas que compõem o discurso sobre a busca de investimentos externos, pois como se verificou nos gráficos anteriores, o município carece de recursos para investimentos. Para esta pesquisa, foram levantados os valores da dívida interna, fundada⁶² e flutuante⁶³, demonstrando o nível do endividamento municipal para com as esferas de financiamento nacionais, públicas ou privadas. O gráfico 14 mostra a evolução da dívida total interna⁶⁴, relacionando-a com a receita arrecadada, ou seja, demonstra qual é a parte da dívida

⁶² Toda dívida do município contraída para um período superior a 360 dias.

⁶³ Toda dívida contraída pelo município para um período de 360 dias.

⁶⁴ Dívida interna é a dívida contraída dentro do próprio país, normalmente vinda de refinanciamento da dívida, contratos, acordos, como por exemplo financiamentos com INSS (previdência social) e para construção de casas populares.

correspondente à receita arrecadada no exercício. Vale lembrar que somente está relacionada a dívida interna do município. Portanto os valores demonstrados estão aquém da dívida total real, pois à dívida interna ainda estaria somada a dívida externa⁶⁵ do município.

De 1989 até 1994 pode-se notar a variação da dívida, com os maiores valores da década. Provavelmente esta instabilidade reflita a grande instabilidade macroeconômica brasileira do período e tenha contribuído para o *déficit* de quase 80% da receita arrecadada. Em 1994, ano de implantação do Plano Real, a dívida cai significativamente para abaixo dos 30% da receita, mas retoma o valor acima dos 50% em 1995. Os anos de 1996 e 1997 foram os de maior estabilidade do Plano Real, o que também está refletido na queda da dívida, demonstrando maior estabilidade na sua variação. Porém, a partir de 1997 as taxas de juros são crescentes e, mesmo que o município não tenha adquirido mais nenhuma dívida, já se vê a retomada do crescimento desta nestes anos, até que o exercício de 2000 é encerrado com a dívida representando mais de 20% da receita.

De acordo com o jornal Diário da Região de 14 de agosto de 2002, o Tribunal de contas do Estado rejeitou as contas de 2000 do ex-prefeito, Dr. Liberato Caboclo. O tribunal julgou irregulares os restos a pagar deixados pelo prefeito em 2000 ao seu sucessor, por ter rolado para 2001 dívidas de R\$22.600.000,00. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, proíbe que os agentes públicos deixem restos a pagar sem que haja disponibilidade financeira em caixa. As contas do prefeito que administrou a cidade de 1997 a 2000 foram rejeitadas somente esta vez pelo Tribunal, em que pese ter sido este o primeiro ano em que o exercício financeiro das prefeituras foi fiscalizado com base na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além destas irregularidades, outras⁶⁶ foram apontadas

⁶⁵ Dívida externa é a dívida contraída de outros países.

⁶⁶ Elaboração do orçamento superestimando as receitas, contrariando o disposto no Artigo 30 da Lei 4320/64; ocorrência de renúncia de receita, pela redução de 50% do valor de IPTU aos aposentados e pensionistas, bem como isenção aos imóveis cedidos à União, Estado, Município e suas autarquias, aos imóveis pertencentes a associações culturais e entidades declaradas de utilidade pública; inconsistência no quadro de pessoal, constando 667 funcionários lotados, sem a exigência de cargos; nomeação de diversos funcionários para cargos em comissão, sem as características de assessoramento e edição; aumento das despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, contrariando o parágrafo único do Artigo 21 da Lei Complementar n. 101/00 – de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, todo ato que resulte em aumento das despesas dentro dos cento e oitenta dias antes de encerrar o mandato deve ser considerado nulo; falta de atendimento ao disposto no Artigo 32 da Lei 8080/90 e no Artigo 50 da Lei Complementar 101/00, sobre a movimentação das contas da Saúde; não atendimento ao Artigo 100 da Constituição Federal, pelo descumprimento da ordem cronológica de pagamento de precatórios da Fepasa; despesas irregulares com pagamento de aluguel a órgãos públicos estaduais/federais, pagamento de aluguel a entidades assistenciais, falta de comprovação no pagamento de despesas a título de auxílio financeiro a atleta amador;

pelo Tribunal de Contas do Estado, agravando o problema de prestação de contas desta gestão.

O valor adicionado fiscal

Para compreender a dinâmica econômica municipal, são aqui analisados os valores adicionados⁶⁷ do município e do município em relação ao estado de São Paulo. O primeiro permite visualizar qual setor da economia é mais expressivo dentro do próprio município e, o segundo, qual a relação da produção municipal com o restante do estado. O gráfico 15 apresenta os setores econômicos e sua expressão no município.

À primeira vista, fica claro que o município de S. J. do Rio Preto tem no setor de comércio seu ramo mais significativo, o qual permanece acima dos outros por todo o período estudado. Este é um dado que reflete a importância da cidade como centro regional. Com a dinâmica comercial-regional acentuada, o setor imobiliário local termina por ser grande beneficiário, na medida que a procura por terras e, conseqüentemente, sua valorização, aumentam. Mesmo assim, de 1994 a 1996 os valores expressam a crise sofrida pelo município no setor, com queda notável, que se estabiliza após 1996, no patamar de cerca de R\$550 milhões. O setor industrial é o segundo ramo mais expressivo de riqueza, totalizando R\$279 milhões em 1999. Porém, este setor representa cerca de metade do valor do setor comercial ao longo de todo o período (entre

desatendimento às disposições da Lei 8666/93, indicação de marcas na compra de equipamentos de som, procedimentos de dispensa e não exigência de licitação, não atendendo aos requisitos legais; não cumprimento da ordem cronológica de pagamentos; realização de despesas acima do montante arrecadado, ocasionando *déficit* de execução orçamentária de 3,48%; *déficit* financeiro de R\$20.833.240,70; falta de controle financeiro dos estoques existentes nos sub-almojarifados; falta de identificação patrimonial de alguns bens, uso de equipamentos de informática pertencentes à EMPRO – Empresa Municipal de Processamento de Dados -, sem formalização de termo de cessão de uso, falta de elaboração dos Termos de Responsabilidade, contrariando o disposto no Artigo 94 da Lei n.4320/64; divergência do valor do saldo da dívida ativa do exercício anterior entre o registro do setor e o demonstrado no Balanço Patrimonial, falta de contabilização dos cancelamentos da dívida ativa ocorridos no exercício, no valor de R\$1.022.227,59; falta de contabilização de amortização do débito com a UNIMED – prestação de serviços médicos privados -, no valor de R\$137.732,68, referente escritura pública de pagamento; existência de restos a pagar sem disponibilidade financeira, contrariando o disposto no Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; falta de realização de audiências públicas para apresentação do relatório financeiro da saúde; falta de elaboração e disponibilização dos relatórios de acompanhamento efetuado pelo controle interno; falta de rubrica nas folhas dos livros contábeis; não atendimento ao disposto no Artigo 4 das instruções 02/98 (encaminhamento de contrato; não atendimento a contento do Artigo 2 das instruções 02/98 (aplicação no ensino) pela falta de encaminhamento dos repasses decendiais; não atendimento à instrução 01/90 (Diário da Região, 14 de agosto de 2002).

1993 e 1996), enquanto o setor comercial ultrapassava a casa dos R\$800 milhões e o setor industrial quase atingia a casa dos R\$400 milhões⁶⁸.

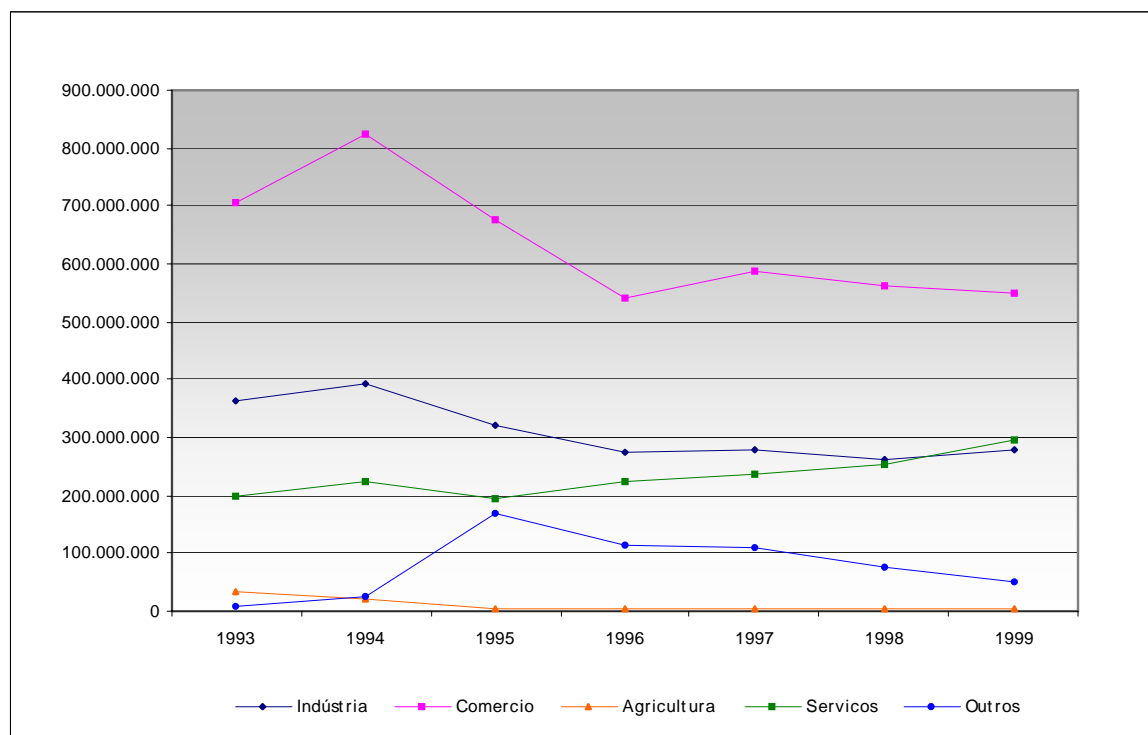


Gráfico 15 - Evolução do valor adicionado fiscal de São José do Rio Preto por setor de atividade

Fonte: Fundação Seade (2002)

O setor de serviços é o terceiro mais expressivo do município e tem crescido sensivelmente a partir de 1995, o que também reflete a importância do centro-regional, pois comércio e serviços atendem demanda superior à população local. De 1996 até 1999 as proporções entre os três setores se mantiveram próximas nesta ordem de importância, diferenciadas somente pela superação do setor de serviços ao setor industrial, o que pode indicar uma alteração no padrão de desenvolvimento da economia local a partir de 1996. A agricultura, setor importante no desenvolvimento do município durante a interiorização da atividade econômica no estado de São Paulo, contribuiu para que esse se tornasse pólo regional ao desenvolver a agroindústria. No entanto, na importância para o valor adicionado fiscal local é atualmente muito reduzida, como

⁶⁷ Em finanças públicas, valor adicionado – ou agregado – é o total obtido na soma das contas que representam determinado setor de produção. O produto, a receita e a despesa pública são os agregados mais comumente utilizados para uma melhor análise das contas públicas (Sandroni, 2001: 626).

⁶⁸ Em reais de 1999.

mostra o gráfico 7. Pode-se dizer, portanto, que o pólo regional vem se consolidando em vista do crescimento relativo do terciário, mostrando mudança na dinâmica econômica nos anos 1990.

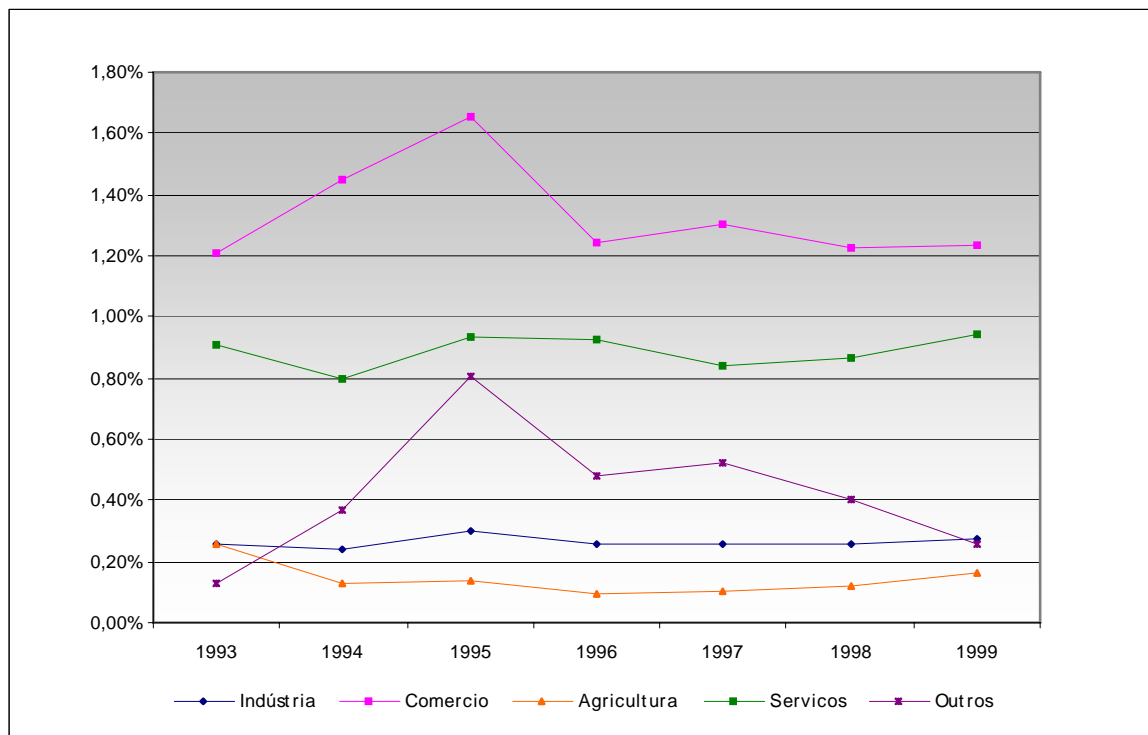


Gráfico 16 - Evolução da participação de São José do Rio Preto no valor adicionado do estado de São Paulo - por setor de atividade

Fonte: Fundação Seade (2002)

A relação do valor adicionado municipal com estado de São Paulo está apresentado no gráfico 16, cujos valores também demonstram que a maior participação do município está no setor comercial. Porém, para o estado, São José do Rio Preto apresenta maior contribuição no valor adicionado do setor de serviços do que em relação ao município, com melhor expressão do setor industrial no estado, reforçando sua situação de pólo de comércio e serviços, provavelmente mais significativa em sua região de abrangência. A agricultura guarda paralelismo com as variações industriais, porém é a de menor representação no valor agregado do estado. A evolução da participação do valor agregado total de São José do Rio Preto no estado de São Paulo está apresentada no gráfico 17, que mostra que embora o município tenha enfrentado problemas financeiros ao longo da década de 1990, sua participação no valor adicionado do estado não caiu.

São José do Rio Preto manteve sua participação na cota produtiva do estado, tendo uma leve elevação em 1995 e mantendo-se próximo aos 0,60% do valor total do estado.

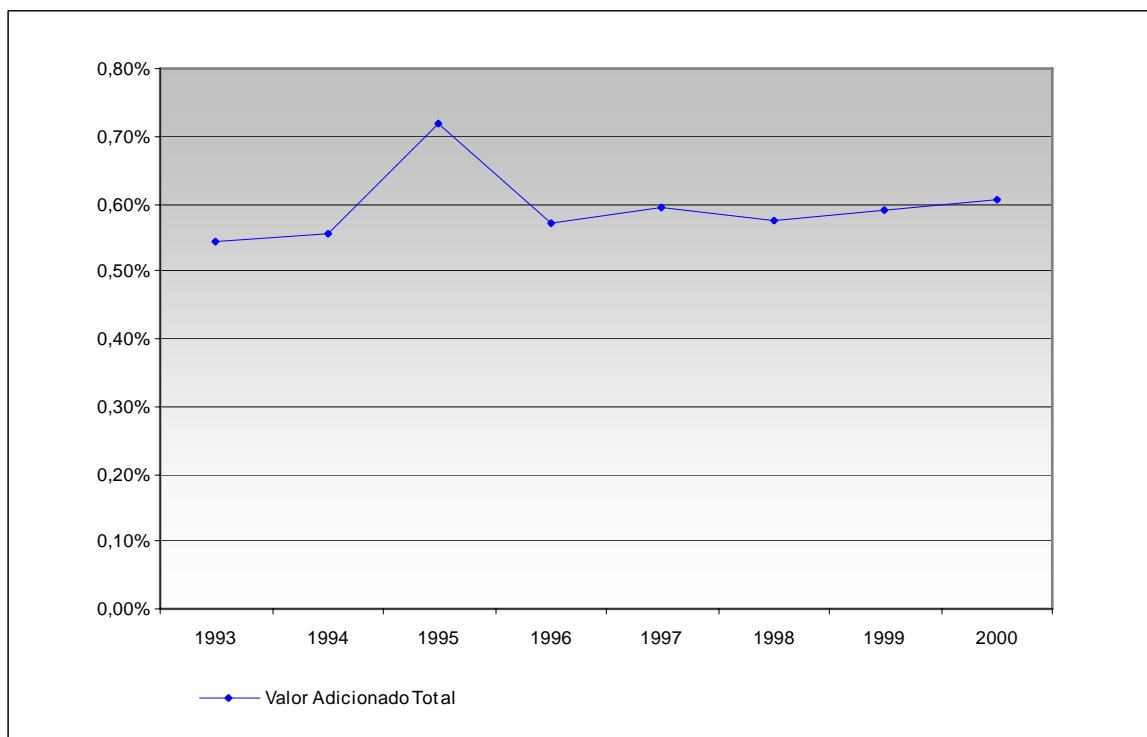


Gráfico 17 - Evolução da participação de São José Rio Preto no valor adicionado total do estado de São Paulo

Fonte: Fundação Seade (2002)

Os incentivos à atividade econômica

A cidade dispõe de legislação específica para incentivo de instalação de empresas desde 1977, quais sejam:

- Lei nº 2.129, de 24 de junho de 1977 - em seu Artigo 1º determina que "O Projeto de Desenvolvimento Industrial - PRODEI -, criado pela Lei nº 1.496, de 25 de setembro de 1970, passa a denominar-se Programa de Desenvolvimento Industrial - PRODEI -, que tem por objetivo incentivar a instalação e ampliação de indústrias no Município".
- Lei nº 4.067, de 05 de junho de 1987 - determina parâmetros para o Distrito Industrial.

- Lei nº 3.076 de 02 de dezembro de 1992 - em seu Artigo 1º determina "Fica criado e passa a denominar-se "Cidade Industrial Dr. Ulysses da Silveira Guimarães" o Distrito Industrial a ser implantado em parte da área doada pelo governo do Estado de São Paulo ao Município, através da Lei 7010 de 09/01/91"

Incentivos para instalação de empresas no Município	Detalhes	Observações
Isenção do IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana	Prazo: até 04 anos (a partir do início das obras)	Exigências: iniciar a construção em, no máximo, 12 meses e entrar em operação em 24 meses.
Obtenção de terrenos	Parcelamento em até 30 vezes e redução no preço inicial em até 50%.	Sujeito a estudos prévios.
Venda de terrenos nos distritos industriais a preços subsidiados	Com parcelamento em até 30 vezes	
Facilitar a instalação de empresas	Agilizando a certidão de zoneamento.	

Tabela 28 – Incentivos oferecidos para instalação de empresas em São José do Rio Preto.

Fonte: Fundação Seade – agosto/2000.

Os principais incentivos oferecidos pelo município para instalação de novos empreendimentos, apresentados na tabela 28, são: isenção de impostos e taxas: isenção do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) no Distrito Industrial "Ulysses Guimarães", localizado próximo à Rodovia Washington Luiz e doação de terrenos. Os terrenos nos distritos industriais e nos mini-distritos implantados em São José do Rio Preto são comercializados a preços subsidiados e com um longo prazo de pagamento (em até 50 meses). A informação se completa com a observação de que a prefeitura *examina, caso a caso, novas oportunidades de investimentos, podendo negociar incentivos* adicionais (<http://www.sjriopreto.org.br>).

Incentivo que não o fiscal é oferecido pela Lei n. 8159/00, que cria incentivos à construção civil. Nos termos da lei, Artigo 1, “fica permitida a flexibilização, pelo CPDD – Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento – e também pela Secretaria Municipal de Planejamento, da taxa de ocupação, do índice de aproveitamento e da taxa de permeabilidade das construções do município”. De acordo com o Artigo 2 da mesma lei, “o índice de aproveitamento, a taxa de ocupação e a taxa de permeabilização, previstos na Lei n.5135/92 [Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo], alterada pela Lei n. 5749/95 [que modifica usos do solo em determinados pontos da cidade] poderão ser

flexibilizados em até 50% (cinquenta por cento) para mais ou para menos, de acordo com o interesse público a ser protegido”.

A destino das terras de domínio público, tomadas pela administração pública como “moeda” em diversas negociações, é aspecto importante da “flexibilização” recente. Agora elas servem, como justificativa para o novo uso, para “atração de investimentos e criação de empregos”, ao invés da prática pontual e clientelista. Essa lei permite a flexibilização dos padrões urbanísticos, ficando tais alterações somente a critério do Conselho do Plano e da Secretaria de Planejamento. Uma pergunta fica diante da possibilidade de flexibilização destes parâmetros: em que medida haverá alterações dos padrões urbanísticos, sem causar danos à coletividade, uma vez que as decisões estão restritas a estes dois órgãos, sem mais nada institucionalizado que garanta o bem estar coletivo?

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NOS ANOS 1990

O que há de novo no planejamento urbano?

Este capítulo está focado na evolução da agenda do planejamento urbano do município de São José do Rio Preto, nos anos 1990, na qual procura-se elementos que aproximem a prática realizada ao modelo de planejamento estratégico de cidades. Para isto, foram analisados, na primeira parte deste item, aspectos tais como: a chamada modernização administrativa – traçando as modificações efetuadas na organização do quadro administrativo e a atual configuração, acrescida de “Conselhos” e da Gerência de Cidade; o discurso – a “modernização” traduzida em gestão empresarial da cidade; aspectos de *marketing* urbano, ou seja, os principais elementos de divulgação da cidade por parte da administração municipal, aliados à ênfase dada, no final do século, à inovação tecnológica.

O segundo item analisa as parcerias do poder público com o setor privado, elemento relacionado ao discurso de superação da crise econômica pela qual passam os municípios, no qual é ressaltada a suposta tendência do município para o turismo, ramo da economia apontado como nova alternativa de desenvolvimento econômico das cidades no atual contexto de abertura comercial e globalização.

O último item analisado trata da obtenção e aplicação de investimentos externos para habitação popular, alternativa encontrada pelo município à ausência de financiamento nacional neste setor. Ao destacar estas evidências e analisá-las em conjunto, procurou-se verificar novas características do planejamento urbano na cidade e visualizar reflexos das tendências mundiais no discurso e nas ações municipais. O que há de novo na estrutura do planejamento urbano do município de São José do Rio Preto passa a ser a pergunta central; procurar respondê-la é o objetivo deste capítulo.

1. A aproximação com o planejamento estratégico de cidades

A evolução da estrutura do planejamento urbano

Esta parte do capítulo tratará de esboçar o desenvolvimento das estruturas administrativa e de planejamento municipais de forma a elucidar, ao final desta seção, como se deram, no município de São José do Rio Preto, a formação e as transformações dos modelos de planejamento e organização da estrutura administrativa, desde sua implantação até os dias atuais. Estes aspectos são trabalhados paralelamente pois busca-se compreender em que medida as mudanças nas diretrizes de planejamento alteram a estrutura administrativa municipal e vice-versa, ou seja, como se desenvolveu a gestão urbana e as atribuições do poder local neste município diante das alterações nos cenários nacional e internacional das duas últimas décadas do século XX.

A estrutura de planejamento urbano começou a ser esboçada, no município de São José do Rio Preto, em meados dos anos 1950, período de grande crescimento industrial brasileiro e de investimentos em infra-estruturas, direcionados pelas políticas e programas nacionais e estaduais. Neste período, o arquiteto Luís Saya foi contratado pela prefeitura para elaborar o primeiro Plano Urbanístico da cidade. Entre 1956 e 1959, com a chegada do engenheiro e urbanista Heitor J. Eiras Garcia, funcionário da Prefeitura de São Paulo, o plano começou a ser implementado, tomando forma o primeiro esboço de plano diretor da cidade, mais semelhante a um zoneamento e diretrizes para uso do solo. Houve, neste momento, a preocupação com o crescimento acelerado e desordenado da cidade, porém ainda não estava constituído um órgão específico para conduzir o planejamento urbano.

Associados às diretrizes deste plano urbanístico e ao processo de interiorização do desenvolvimento então em curso no estado, a partir de 1975 surgem os primeiros distritos industriais e os mini distritos, projetados pelo arquiteto José Carlos de Lima Bueno; em 1977 e 1982 são elaborados os planos setoriais de autoria do arquiteto Jamil José Kfour, quais sejam o Planejamento Paisagístico Municipal de São José de Rio Preto, e o Parque da Represa, respectivamente. Decorrentes destes planos, foram traçadas as principais avenidas da cidade, ao longo dos leitos dos rios, as quais acabaram direcionando o início do crescimento urbano. Observa-se a partir daí um adensamento vertical no centro da cidade, permitidos pela lei, e também os loteamentos

populares periféricos, frutos de programas habitacionais associados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento e ao Sistema Financeiro de Habitação.

O município fez parte, como lembra Negri (1994), do Programa Cidades Médias, programa este inserido no II Plano Nacional de Desenvolvimento lançado em 1974, cujas diretrizes de planejamento e desenvolvimento urbano eram estabelecidas pelo governo federal, enquanto os programas e projetos eram executados por órgãos estaduais e pelas prefeituras, todos com recursos federais. Havia, portanto, uma estrutura hierárquica do planejamento nacional envolvendo as três escalas de poder, cuja composição traçava, contudo, um desenho institucional bastante centralizado no topo da hierarquia, isto é, a esfera federal.

Adequando-se a este contexto, em 1978, o município de São José do Rio Preto passa a contar com uma Coordenadoria de Planejamento, que seguiu as diretrizes dadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Esta Coordenadoria era chamada pelo programa do governo federal de Unidade Autônoma de Sub-projetos - UAS – enquanto dentro da estrutura administrativa municipal foi denominada de Instituto Municipal de Planejamento - IMPLAN. A unidade municipal de planejamento estava em sintonia com os programas federais de desenvolvimento urbano – o que incluía fontes de financiamento – e eram independentes da administração municipal, possuindo autonomia de infra-estrutura e elaboração dos programas e projetos urbanos para o município.

A estrutura administrativa destas Unidades era composta de quatro Gerências: Administrativa, Emprego e Renda, Infra-estrutura Urbana e Infra-estrutura Comunitária. Todas as gerências tiveram a mesma configuração estrutural de cargos (gerente, técnico sênior, técnico júnior, assistente técnico e desenhista/estagiário) e desempenharam as funções que lhes foram atribuídas dentro das diretrizes dos programas federais de governo. Foram, portanto, órgãos municipais que desenvolveram as políticas urbanas formuladas na escala federal, segundo diretrizes de integração do território nacional, redução das disparidades regionais e modernização e adequação do espaço urbano às exigências do desenvolvimento econômico.

Até 1987 esta estrutura é mantida, quando então, em face do colapso do Sistema Financeiro de Habitação, foi feita uma reestruturação da organização administrativa da prefeitura, através do Plano de Cargos e Salários. Neste momento, mesmo ainda existindo o financiamento federal dos projetos em andamento (iniciados em 1982 e

encerrados em 1988), parte do quadro de funcionários destas Gerências – que deixavam de existir - foi transferida para a estrutura administrativa municipal, passando a integrar a Secretaria Municipal de Planejamento, então instituída. Neste período de aproximadamente dez anos que se encerrava em 1988, foram realizadas obras urbanas típicas do período, como alguns conjuntos habitacionais e mini-distritos industriais, em sintonia com as diretrizes dos programas nacionais. O processo de industrialização e a mecanização da agricultura no país impulsionavam intensos fluxos migratórios em direção às cidades, cuja demanda por técnicos e equipamentos urbanos era minimamente atendida. Em paralelo, e outro lado da mesma moeda, as cidades eram estimuladas a prever áreas adequadamente equipadas em seus territórios onde localizar indústrias nascentes (Fernandes e Negreiros, 2000).

Após a promulgação da Constituição de 1988, que estabelece novas atribuições municipais, a estrutura de planejamento sofreu novas modificações. Em atendimento ao artigo 182 da Constituição Federal, foi elaborado o Plano Diretor de São José do Rio Preto, o qual foi promulgado em 1992. Um primeiro novo elemento da estrutura administrativa local foi instituído pela Lei Complementar n.º 19/92 que, de acordo com requisito do Plano Diretor de Desenvolvimento, passa a ser responsável pela "Conceituação, Objetivos e Diretrizes do Processo de Planejamento". O novo elemento estrutural ficou definido no artigo 6º da referida lei e foi chamado de Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento - C.P.D.D. - "órgão de consultoria obrigatória e permanente da administração municipal para assuntos relacionados com a implantação do Plano Diretor" (L.C. n.º 19/92).

De acordo com o artigo 10º desta mesma lei, a Comissão Geral do Plano Diretor, estrutura anteriormente existente (criada pelo Decreto n.º 5916/90), transformou-se em "comissão de caráter consultivo do C.P.D.D.". A referida Comissão foi constituída atendendo à Lei Orgânica Municipal de 1990 que contempla, em seu Capítulo VI, diretrizes sobre a Política Urbana. A Comissão⁶⁹ nomeada deveria ser "integrada por moradores, técnicos de diversos ramos, organismos governamentais e instituições nomeadas, com a finalidade de oferecer subsídios à elaboração do projeto de Lei, referente ao Plano Diretor de São José do Rio Preto, a ser apreciado pela Câmara

⁶⁹ Foram nomeados no Decreto alguns representantes da sociedade (alguns vieram a ter vínculos com o poder público nos anos seguintes) e representantes do Suds, Receita Federal, Casa da Agricultura, Divisão Regional de Ensino, Promoção Social, Ibilce, LBA, CPFL, CETESB, ERP, DOP, Delegacia Tributária, COMDEPHACT, FRAS, Faculdade de Engenharia Civil de São José do Rio Preto, Firma Vila Nova e Tieppo, DIRA, FADIR, DER, Corpo de Bombeiros e IBGE.

Municipal”. O Artigo 3º do mesmo decreto nomeia como presidente da Comissão o mesmo arquiteto que, anos depois, ocuparia o cargo de Gerente da Cidade. O presidente da Comissão poderia “designar subcomissões, com presidentes e relatores, incluir e excluir nomes constantes no artigo segundo [nomeação dos componentes] e tudo fazer para cumprir o disposto no artigo primeiro [finalidade da constituição da Comissão Geral]”. A Comissão Geral não foi extinta, mas praticamente deixou de exercer suas funções, para as quais não mais existem membros nomeados. O Conselho do Plano assumiu as atribuições que haviam sido conferidas à Comissão Geral, entre outras.

O artigo 2º do Regimento Interno do Conselho do Plano trata de suas atribuições e competências: sugerir a adoção de medidas legais ou administrativas necessárias à realização de seus objetivos; *propor a revisão e atualização permanente do Plano Diretor de Desenvolvimento, parcial ou globalmente, quando fatos emergentes assim aconselhem, ou resultados de sua aplicação o determinem*; opinar sobre toda matéria atinente ao Plano Diretor de Desenvolvimento; *orientar a formulação de projetos de Lei ou Decretos necessários à atualização e complementação do Plano Diretor de Desenvolvimento*; estudar e decidir sobre as matérias relativas ao Plano Diretor de Desenvolvimento, decomposto nas Leis de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo, Sistema Viário, Lei Complementar n. 19 e Código de Posturas, assim como acompanhar sua aplicação; estudar e opinar sobre projetos e programas determinados pelo Prefeito Municipal; acompanhar a elaboração de programas e projetos municipais; emitir parecer sobre processos encaminhados por outras Secretarias; encaminhar ao Prefeito Municipal pareceres para alterações necessárias às Leis que compõem o Plano Diretor de Desenvolvimento e outras que interfiram na sua execução; analisar os pedidos de demolição ou alteração de prédios em áreas considerados de interesse histórico ou arquitetônico (grifos nossos).

Quanto à formação do referido Conselho, de acordo com o parágrafo 1º, art. 6º da Lei Complementar n. 19, este estaria “constituído por quatorze membros”, representativos das seguintes instituições ou órgãos públicos: Câmara Municipal; Secretarias Municipais de Planejamento, Bem Estar Social, Obras e Saneamento Básico, Educação e Negócios Jurídicos; Sociedade dos Engenheiros; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente; Associação Comercial e Industrial; Sindicato dos Jornalistas; Conselho Regional dos Corretores de Imóveis; Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público. Como pode ser observado, não há

representação sindical ou de participação popular direta (associações de bairros ou outras) na composição do C.P.D.D. A representação popular é indireta, sendo feita na melhor das hipóteses por meio de representantes da Câmara Municipal, Ministério Público e das Secretarias Municipais. A idéia de se implementar um Conselho é boa; porém, todo o funcionamento esperado depende de sua composição. E é exatamente neste ponto, que toca a problemática da participação popular é que se encontra o problema.

Ressalta-se que a composição dos membros foi alterada ao longo do processo de implementação do C.P.D.D. No seu Regimento Interno, elaborado em 1996, cuja exigência de elaboração partiu do art. 7.º da Lei Complementar n.º 19/92, o Conselho foi alterado para uma formação de treze membros, um a menos que a composição exigida anteriormente por esta lei. Ficou excluído, neste momento, o representante do Ministério Público. Quando o Conselho foi composto pela primeira vez em fevereiro de 1997, foram nomeados somente onze membros (Decreto n.º 8991/97). Ficaram excluídos, então, além da representação do Ministério Público, a representação da Câmara Municipal e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. A Lei Complementar n. 58/96 determina a rotatividade dos cargos, definindo que a duração do mandato de seus membros deve ser de um ano, podendo ser reconduzido por mais um ano. Ainda que esteja prevista a rotatividade dos representantes nos cargos, o que confere maior legitimidade e transparência à composição do Conselho diante da população da cidade, o problema persiste, pois a própria representação popular, mesmo que indireta, não existe.

É necessário dizer que, embora houvesse intenção anunciada de imparcialidade na atuação do Conselho, as evidências encontradas neste trabalho deixam evidente que as atividades desenvolvidas dentro do Conselho não refletem esta prática, especialmente no que se refere às alterações do zoneamento e na natureza dos casos estudados por ele. O número de consultas prévias analisadas pelo C.P.D.D. por ramo de atividade, apresentada a seguir neste trabalho, trata da natureza dos casos analisados pelo Conselho nos últimos anos. Interesses bastantes pontuais e particulares foram os mais discutidos em suas reuniões. O Conselho tem analisado, ao longo de sua existência, portanto, casos comuns, enquanto grandes projetos, propostas de investimentos e de alterações urbanas de interesse coletivo, previstas na legislação que o criou sequer estiveram incluídos em pauta de reuniões.

Além do C.P.D.D., há um segundo elemento acrescentado recentemente à estrutura administrativa local. Em dezembro de 1997, foi criado o cargo de Gerente de Cidades que, de acordo com Milton Assis⁷⁰, Gerente da Cidade de São José do Rio Preto desde que o cargo foi instituído até sua desativação, em 2000, é de sua competência a

"coordenação entre os próprios Secretários, entre as várias Secretarias. Quer dizer, o Prefeito define as grandes estratégias, as grandes diretrizes, as diretrizes macro da administração, o que ele pretende"⁷¹

Em São José do Rio Preto, as atribuições da Gerência de Cidades estão estabelecidas no Artigo 2º da Lei Complementar n. 81, de 16 de dezembro de 1997. São elas: I. Promover gestão técnica e administrativa operacional; II. Cooperar na implementação de políticas e no estabelecimento de objetivos organizacionais da Administração e, III. Interagir com todas as Secretarias, Departamentos da Administração, a fim de estabelecer uma *dinâmica flexível* das ações do governo. O Artigo 3º da Lei dispõe que "as despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário".

A percepção do gerente da cidade sobre suas próprias competências foi apresentada em publicação da revista Gerente de Cidade (jan./fev./mar.1998), da qual destacam-se a imposição da necessidade de *separar a ação política da ação técnico-administrativa*, através da criação do cargo de gerente de cidade, cabendo ao prefeito municipal as decisões políticas e a delegação ao gerente de cidade a coordenação da implementação das políticas, objetivos e diretrizes definidas pelo executivo. Sobre as necessidades de sua cidade, destacam-se da declaração do gerente de cidade, na mesma publicação, a aposta feita pelo município no grande potencial dos investimentos privados como forma de gerar empregos e da ampliação da renda, e da intenção de transformar a cidade num pólo de turismo e negócios do interior do estado.

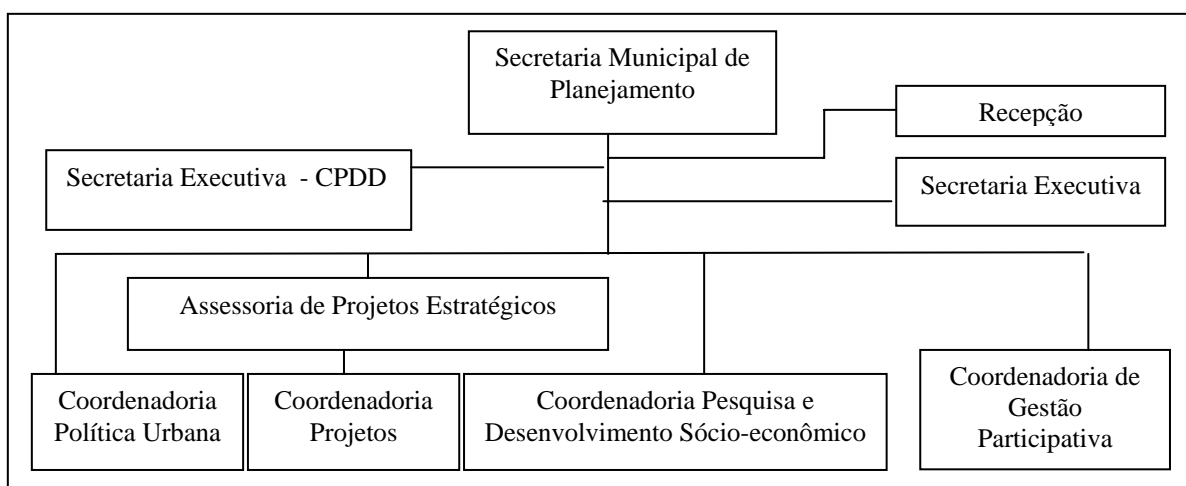
"Às vésperas do 3º milênio, toda a sociedade está num processo contínuo de transformação. Os cidadãos atingiram um nível de convivência com um estado centralizador. Anseiam por um modelo desburocratizado e eficaz, em que as soluções que

⁷⁰ O arquiteto Milton Assis está na Prefeitura de São José do Rio Preto desde 1977, tendo ocupado neste intervalo algumas das Secretarias Municipais. Foi também Gerente de Infra-estrutura Urbana da UAS - Unidade Autônoma de Subprojetos (1978). Passou a Gerente de Cidade desde a criação do cargo, atravessando algumas gestões e acompanhando as modificações legais e estruturais dentro da administração, assim como as propostas e implantação de projetos e obras.

afetem a qualidade de vida urbana referente a eles tenham sua participação. Daí a necessidade do trabalho de técnicos com capacidade de gerenciamento ágil, competente e democrático. Surge, então, o gerente de cidade cuidando do dia-a-dia administrativo, das rotinas automáticas, buscando a simplificação de todos os procedimentos, diminuindo a burocracia e possibilitando que o prefeito priorize a administração política e as macro decisões a serem tomadas.

De nossa parte, procuramos manter um relacionamento estreito com o secretariado e dos demais escalões administrativos, respeitando a importância e a independência de cada um deles, num clima de cordialidade e cooperação, e postando-os como um elemento facilitador da tramitação e operacionalização dos principais planos e projetos selecionados pela administração e executados segundo o interesse coletivo.”⁷²

A estrutura de planejamento municipal passou a ter então como componentes estes dois novos organismos: o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento e a Gerência de Cidades. Esta estrutura se mantém até a gestão iniciada em 2001, quando o cargo de gerente de cidades é extinto e a comissão de caráter permanente que deveria ser consultada pelo C.P.D.D. na tomada de decisões também continua institucionalizada mas fora de atividade, sem sequer ter definida a composição dos membros. A estrutura do planejamento urbano em São José do Rio Preto configura-se, em julho de 2002, conforme o apresentado no quadro a seguir.



Quadro 06 - Estrutura da Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento – julho de 2002.

⁷¹ Entrevista realizada com o arquiteto e então “gerente da cidade” de São José do Rio Preto, Milton Assis, em 18 de abril de 2000.

⁷² Entrevista do Dr. Milton Assis, Gerente de Cidade de São José do Rio Preto para a Revista Gerente de Cidade jan/fev/mar-98, colocada no *site* da prefeitura de São José do Rio Preto (<http://www.sjriopreto.org.br> – consultada em 06/11/2000).

As Coordenadorias da Secretaria do Planejamento, mostradas no quadro 06, são formadas por setores que tratam de aspectos específicos⁷³, cuja interação deveria resultar nas ações da administração municipal. Ocupando os cargos apresentados estão aproximadamente 31 pessoas, entre as quais muitas já integram o quadro do planejamento há muitos anos. Entre elas, o atual assessor de projetos estratégicos, o arquiteto Milton Assis, ex-gerente da cidade. De acordo com relato do próprio Assis, em julho de 2002, o papel de gerente da cidade está muito próximo do que realiza hoje o Secretário de Governo, o qual trata de assuntos como os trazidos por associações de bairros e problemas com os loteamentos irregulares. Na Lei Complementar n. 129 de 03 de julho de 2001, que modificou a estrutura organizacional e administrativa do Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Governo criada “tem a finalidade de coordenar as relações institucionais do município”.

A mesma lei altera a denominação dos cargos em comissão Gerente de Cidade e Administrador Regional (pertencentes ao quadro geral de cargos em comissão do Poder Executivo) para Assessor, extinguindo os cargos em comissão criados em 1991 e 1992. A Secretaria de Planejamento passa a denominar-se Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, “tendo sob sua responsabilidade, além das atribuições já constantes em legislação em vigor [Decreto n. 4161/86], a *gestão de projetos e programas estratégicos*” (grifo nosso).

É diante da estrutura apresentada que serão feitas adiante considerações sobre a aproximação do planejamento urbano municipal ao planejamento de cidades anteriormente conceituado neste trabalho, buscando destacar os principais pontos de transformação de posturas ao longo da década de 1990 no município de São José do Rio Preto.

⁷³ A Coordenadoria de Política Urbana engloba os setores de Patrimônio Imobiliário, Desapropriação, Avaliação e Perícia e setor de Fiscalização. A Coordenadoria de Projetos contém os setores de Elaboração de Projetos, Orçamento e Obras e o setor de Cartografia e Geoprocessamento. A Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Sócio-econômico subdivide-se nos setores de Orçamento (elaboração e controle da execução – Lei de Responsabilidade Fiscal), Geração de Emprego e Renda (Banco do Povo, Incubadora de Empresas, Mini-distritos, Câmara de Comércio Exterior, Pesquisa, Produção de Indicadores de Qualidade de Vida e Ações Integradas) e o Setor de Editoração (conjuntura Econômica, Produção de Trabalhos Técnicos). A Coordenadoria de Gestão Participativa faz a integração com a vice-prefeitura e com a Secretaria de Governo, esta última também institucionalizada nesta última gestão, com a finalidade de manter o contato e as negociações entre os poderes executivo e legislativo. Da interação entre estas últimas duas Coordenadorias resultam as ações municipais. Não existe lugar para a participação popular nestas Coordenadorias.

O discurso renovado

Como é sabido, a idéia de modernização administrativa é antiga. Está relacionada às mudanças em padrões da administração, técnica e organização de determinada estrutura, o que poderia lhe conferir melhor desempenho de suas funções. No planejamento e política urbanos a apropriação destas idéias não foi diferente ao longo do tempo de sua evolução e refletiu os momentos de mudanças à semelhança das estruturas produtivas e empresariais. Diante da atual reestruturação do capitalismo, na qual os agentes econômicos têm adotado novos parâmetros produtivos e organizacionais, a cidade reage a estes fatores não só na produção do espaço, mas também na estrutura administrativa municipal. Estas mudanças têm gerado alterações no discurso político e nos padrões de gestão da cidade, como se verá a seguir.

Pode-se tomar como indício deste ajuste, no discurso, o volume da “Conjuntura Econômica” que a Prefeitura Municipal publica, anualmente, renovando os dados de população, emprego, disponibilidade de serviços públicos e comércio, entre outros. Cada volume apresenta a cidade de acordo com os conceitos adotados e compreendidos na época de cada publicação, na tentativa de aumentar a expressão da cidade e do que ela dispõe em tal momento, como elemento de divulgação de suas vantagens. Este cenário evolui com o tempo e conforme as influências externas como, por exemplo, o MERCOSUL, a abertura da economia, o Plano Real, o desemprego e, por fim, aspectos da competitividade urbana acirrada, aproximando a situação da cidade, da esfera local, às transformações mundiais, conceitos difundidos juntamente com a globalização da economia. Os volumes a que se teve acesso foram os dos anos de 1995, 1998 e 2000, os quais serão apresentados a fim de que se possa compreender a mudança de enfoque de desenvolvimento econômico e social apresentado pela Prefeitura e, conseqüentemente, os efeitos sobre o enfoque do planejamento urbano no final da última década do século XX. A Prefeitura não dispunha de nenhum exemplar dos outros anos, pois não existe nenhum arquivo das informações que foram disponibilizadas anualmente.

Em 1995, o caminho apontado pela “Conjuntura Econômica” foi o desenvolvimento para o mercado externo, com destaque para o MERCOSUL. O interesse em se inserir numa competição por investimentos estrangeiros se mostra inclusive pelo texto traduzido para o espanhol. Como reflete o trecho da “Conjuntura” intitulada “De olho no MERCOSUL”, a disputa por investimentos parece estar subjacente à organização inclusive de evento internacional com este fim, a Feira Internacional de Negócios e Turismo da Região de

São José do Rio Preto. O texto destaca a consciência que o poder público tem da projeção da cidade no cenário regional, nacional e internacional, evidenciando a intenção da prefeitura em assumir a posição de agente do processo, realizando o evento. Acreditavam que nesta tiragem da “Conjuntura” deveria ser feita nova leitura, dirigida para aqueles que se interessam em investir na cidade, considerando o MERCOSUL como o novo horizonte em vista (Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto, 1995, p. II).

Ainda que o enfoque fosse o MERCOSUL, a intenção de a cidade assumir o papel de agente de seu desenvolvimento era então notável e destacava a intenção de construir um novo ramo de negócios para a cidade, o do turismo associado aos negócios empresariais. O turismo constitui ingrediente importante da receita estratégica “pós-industrial” e os dirigentes da cidade incorporaram-no no seu discurso e ações. Associado a outros ramos de turismo considerados pela gestão pública como já existentes – as visitas à cidade por procura e atendimento de serviços de saúde, sediados na cidade, e à população universitária, uma vez que as faculdades rio-pretenses têm atraído cada vez mais estudantes de regiões mais distantes, como Bahia e Goiás, além dos estudantes das regiões da própria Região Administrativa e de algumas porções do estado de São Paulo – o turismo de negócios ganha destaque entre as possibilidades de investimentos públicos.

O enfoque da estrutura de planejamento urbano evoluiu nos últimos anos de acordo com os imperativos do mercado. Desta forma, a “Conjuntura Econômica 1998”, intitulada “A Conjuntura dos novos tempos” trouxe na apresentação do documento evidências de assimilação do discurso sobre as transformações econômicas globais. Esta apresentação mostra o pensamento do prefeito de então, que percebe que estão ocorrendo “profundas transformações econômicas, financeiras, políticas e sociais”, as quais têm velocidade crescente. Confere estas transformações aos “avanços tecnológicos e, em particular, dos sistemas de comunicação” e associa estes avanços à rapidez que pode ser direcionada à tomada de decisões. A análise da 13ª edição da *Conjuntura Econômica* observa que a leitura de seu conteúdo permite perceber que os dirigentes da cidade se empenham na superação dos desafios modernos e visualizam na “ação conjunta do poder público e da iniciativa privada a demonstração clara de que nosso município se encontra em sintonia com a nova ordem econômico-social vigente no mundo” (Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto, 1998, p. I).

O então prefeito da cidade, Dr. Liberato Caboclo, observa que a partir desta edição da *Conjuntura* ela sofreria modificações na apresentação das estatísticas, “sem deixar, no entanto de ser uma importante fonte de dados e informações sobre o fluxo de recursos financeiros entre outras”. Demonstra ainda que o município se encontrava sintonizado com a tendência da economia nacional da época, decorrente da globalização, apresentando “o comportamento da economia da região de São José do Rio Preto em relação ao processo de globalização econômica”.

Aspectos abordados nesta transcrição deixam clara a condução do município à tentativa de responder ao que se entende como exigência feita pelas transformações econômicas, financeiras, políticas e sociais que o mundo realmente vive. Porém, conferir tais mudanças ao avanço da tecnologia e das comunicações, como se sabe, é insuficiente. Além de re-apresentar⁷⁴ o cenário global com aceleração tecnológica como forma de justificar a sintonia do governo com o mundo atual, no fechamento da apresentação, como não poderia deixar de ser, sugerindo uma sintonia com o chamado pensamento único, a prefeitura observa que “a apresentação de dados e indicadores econômicos-sociais tem como propósito auxiliar o planejamento das atividades públicas e privadas dentro de São José do Rio Preto”, o que funcionaria como “alavanca para a melhoria da qualidade de vida da população” (*Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto*, 1998, p. 1).

A edição do ano 2000 da *Conjuntura Econômica* vem dividida em duas partes: a primeira, intitulada “Uma cidade ideal para se investir”, apresenta algumas reflexões sobre o mundo atual e a posição privilegiada de S. J. do Rio Preto; a segunda, intitulada “Qualidade de vida tem local certo: São José do Rio Preto”, caracteriza a cidade quanto à sua estrutura urbana e infra-estrutura regional disponível, como fatores que lhe conferem vantagens comparativas em relação a outras cidades, o que a destacaria, segundo seus autores, no cenário de competitividade global, idéia aparentemente assimilada, ainda que não declarada no texto (*Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto*, 2000, p. 1).

A primeira parte aborda aspectos de desenvolvimento econômico explorados por veículos, como a Revista Exame. Em sua edição de maio de 2000, então relacionados

⁷⁴ No sentido de representação compreendida por Lima Jr. (2000), como re-apresentar algo de acordo com sua ótica/leitura.

os indicadores de qualidade de vida⁷⁵ que fundamentam o *ranking* daquele ano das “melhores cidades para se investir” no Brasil. O destaque dado para este enfoque na publicação da Prefeitura, na qual São José do Rio Preto está “entre as 30 melhores cidades do país para se fazer negócios”, fornece indícios de direcionamento das políticas urbanas para atingir o patamar “ideal” de “qualidade de vida” definidos por tais indicadores, ou seja, atingir os índices ideais de desenvolvimento principalmente econômico, empresarial e de infra-estrutura urbana, a fim de que a cidade superasse vantagens oferecidas por outros municípios. O texto descreve os indicadores selecionados pela revista e as cidades superadas por Rio Preto entre a quais algumas das mais importantes cidades do estado de São Paulo: Sorocaba, Americana, Santo André, Bauru, Piracicaba, Taubaté, e importantes cidades de outros estados, como Natal (RN), Uberaba (MG), Fortaleza (CE) e Manaus (AM).

A apresentação da “Conjuntura Econômica 2000” é encerrada dando ênfase ao poder local, acrescentando que “é nas cidades que se constrói a riqueza de uma nação”, afirmação também colocada no texto de apresentação da revista, e enfatiza que o trabalho desenvolvido pelo poder público naquele momento se encaminha neste sentido. O texto da “Conjuntura” destaca ainda os dados que levaram a cidade à boa colocação no *ranking* de investimentos, quais sejam: qualidade de vida no município, o grau de escolaridade da sua força de trabalho, a localização geográfica em relação aos maiores centros consumidores e a segurança pública e afirma, enfatizando este último aspecto, que “a cidade não tem favelas”. Declara ainda que “Rio Preto é uma cidade aberta para receber novos investimentos” que poderiam se dar através da instalação de novas empresas, pois a cidade dispõe de distritos e mini-distritos industriais para este fim, e que volta-se a isto para gerar novos empregos, tanto diretos como indiretos, resultantes destes investimentos (Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto, 2000, p. I)

Além de compreender que os indicadores apresentados na revista devem interferir sobre estratégias locacionais das empresas no sentido de aumentar ou atrair investimentos

⁷⁵ Os indicadores relacionados na reportagem são: 1. Demografia: população, crescimento da população, população por faixa etária; Divisão de Gastos: potencial de consumo, consumo anual per capita, despesas de consumo por classe de renda; Consumo: frota de veículos, bancos; Estrutura Empresarial: total de empresas, total de empresas por tipo de atividade; Educação e Escolaridade: matrículas, índice de alfabetização, escolaridade dos chefes de família; e Saúde: expectativa de vida ao nascer, mortalidade infantil, assistência hospitalar (Revista Exame, 03 de maio de 2000, páginas 87-89). Tais indicadores são entendidos pela reportagem como representativos da qualidade de vida da população. Mas, mais que isso, demonstram o potencial de cada cidade em sustentar novos empreendimentos, para a realização dos quais o estudo realmente se dirige, e não em orientar políticas de desenvolvimento social e urbano, como parecem acreditar os gestores locais.

para a cidade, a gestão pública entende que os mesmos indicadores podem referendar suas políticas. Em vista da “qualidade de vida” que se quer alcançar no município – relacionada a indicadores quantitativos de desenvolvimento econômico, capazes de atrair investidores e consumidores que “alavanquem” oportunidades de negócios – as atividades de gestão e planejamento são remodeladas ou redirecionadas. A referência feita no texto acerca do aumento da “consciência” da população rio-pretense sobre a “importância de uma cidade agradável e capacitada para receber novos investimentos” faz com que o leitor suponha que esta seja uma idéia legítima e respaldada na realidade. No entanto, a construção textual parece ser uma adaptação do discurso hegemônico da competição entre cidades, talvez elaborado como forma de mostrar aos leitores que as ações públicas estão em sintonia com o debate global: “modernizaram-se”.

A história da formação das cidades, os fatores que influenciaram e influenciam no desenvolvimento, disponibilidade de ensino gratuito e baixa evasão escolar, distribuição eqüitativa de abastecimento de água e serviços de saneamento no território, oferta de serviços de saúde gratuitos e de qualidade, são alguns exemplos de indicadores que poderiam proporcionar melhor qualidade de vida nas cidades e que poderiam ser mais considerados nas políticas públicas do que os indicadores apontados em Exame. Porém, cada agente elege indicadores que expressem seus valores e interesses. Para os empresários, os indicadores da Exame são os ideais. O que desperta preocupação é o fato de o poder público adotar os mesmos indicadores do setor privado.

Destacado entre todos os indicadores, a localização da cidade é fator fundamental para decisões empresariais, não só pela sua distância ou proximidade com centros consumidores mas pela posição que ocupa na rede urbana e por sua região de influência, o que pode lhe dar posição de destaque enquanto locação favorável à realização de negócios. Em contrapartida, outras diretrizes de políticas, diferentes das mais difundidas nos últimos anos, e que objetivem melhorias na qualidade de vida para setores sociais tradicionalmente excluídos do benefício da ação pública, estas não parecem ter importância entre os indicadores valorizados pela revista, com o referendo da prefeitura.

A segurança pública, outro indicador levantado, está diretamente relacionado ao aumento das possibilidades de realização de novos investimentos nas cidades, uma vez que estes podem se estabelecer com maior facilidade em locais que lhes ofereçam segurança a si e a seus consumidores. Procura-se localidades diferenciadas daquelas que até então

acolhiam investimentos, como as áreas metropolitanas e as cidades do entorno próximo a estas que, como se sabe, são lugares desprovidos de condições de segurança comparando-se com outras cidades menores e um tanto mais distantes. O que não quer dizer que o quadro não se altere e que estas cidades possam ter seus índices de violência aumentados, à medida que o investimento se desconcentra em direção ao interior. Finalmente o texto da “Conjuntura Econômica 2000” relaciona a este último aspecto a tentativa de mostrar que Rio Preto é um lugar seguro por não ter favelas, o que não reflete a realidade, como se viu neste trabalho. Sobre os benefícios oferecidos para estimular a instalação de novas empresas, o texto disponibiliza informações sobre esta política e a justifica, à semelhança das observações feitas por Swyngedouw *et alii* (1999) para o caso europeu, com base na geração de novos empregos.

O significado do planejamento como processo de avaliação de possibilidades e dificuldades futuras para com isso dispor de instrumentos de enfrentamento, está, certamente, contemplado no texto das leis que definem a Política e o Planejamento Urbano de São José do Rio Preto, como se viu na apresentação da legislação urbanística municipal. Porém, a cada dia se pode perguntar quais são os pontos de divergência entre o discurso e as ações reais, consolidadas. Em tempo, para dar seqüência a este trabalho: onde estão as “novas” estratégias, se não no discurso? É o que se tentará encontrar.

O marketing urbano

O *marketing* urbano é um dos elementos representativos da atual competição entre cidades, característico do momento. Além de divulgações em revistas especializadas ou publicações periódicas da própria administração municipal, como o caso de “Conjuntura Econômica” em São José do Rio Preto, a utilização da *internet* para fins de divulgação da cidade tem sido um dos principais elementos da divulgação da cidade que se lança nesta competição. A cidade tornada mercadoria, como observam Arantes (2000) e Vainer (2000), adota o meio de divulgação de produtos que atinge grande número de possíveis “compradores”, a *internet*.

A Prefeitura de S. J. do Rio Preto é encontrada na *internet*, no endereço www.sjriopreto.org.br, o qual dispõe, entre outras, de informações sobre o planejamento urbano. As páginas do *site* percorridas em 11/07/2000 já mostravam as “inovações” do

planejamento atual. Ele permite, ao primeiro contato, um acesso imediato às “vantagens” do município que a prefeitura julga como importantes fatores de divulgação: privilegiada localização em relação à capital do estado, principais pontos turísticos, atrações e serviços que a cidade oferece, aspectos estes característicos do *marketing* urbano. A imagem a seguir mostra a localização de São José do Rio Preto em relação à capital do estado, a cidade de São Paulo, como forma de apresentar vantagens oferecidas por Rio Preto fora do alcance da região metropolitana (figura 01).

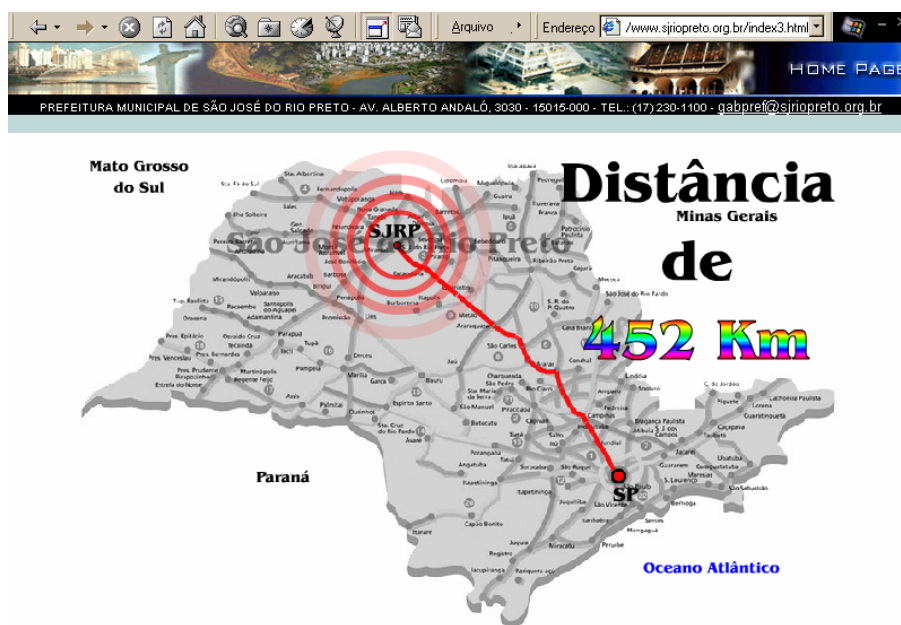


Figura 01 - Localização da cidade de São José do Rio Preto no estado de São Paulo

Fonte: divulgação no site da prefeitura municipal – gestão 1997-2000 <http://www.sjriopreto.org.br/index3.html>

Percorrendo de forma mais detida o site da prefeitura e buscando a estrutura administrativa municipal, foi encontrado um vínculo entre as Secretarias de Planejamento e Finanças, chamado Programa de Planejamento Estratégico e Financeiro. Esta associação sugere que o planejamento urbano parece estar sendo submetido a determinações características do modelo competitivo. Esta aproximação entre planejamento urbano e finanças pode ser verificada por meio das “telas” da Secretaria de Planejamento (figura 02) e da Secretaria de Finanças (figura 03). Como se pode observar, nas duas telas o mencionado Programa de Planejamento Estratégico e Financeiro está apresentado de forma destacada. A partir do momento em que a questão econômica foi levada ao topo da agenda local, em sintonia com a descentralização administrativa e com as transformações mais gerais que atingem a

economia e sociedade brasileiras, esta focalização do planejamento no controle orçamentário não chega a surpreender. Em que pese as relações típicas entre planejamento urbano e a agenda econômico-financeira numa administração municipal, pode-se supor que trata-se de ajuste do município ao novo cenário competitivo em que se encontram as cidades brasileiras a partir da década de 1990.

Figura 02
Secretaria de
Planejamento

Home Page
Prefeitura Municipal
São José do Rio Preto
www.sjriopreto.org.br/

em 11/07/2000



Figura 03
Secretaria de
Finanças

Home Page
Prefeitura Municipal
São José do Rio Preto
www.sjriopreto.org.br/

em 11/07/2000



Na entrevista concedida pelo Gerente da Cidade de São José do Rio Preto, Milton Assis, em 18/04/2000, pode-se observar que para o titular da função as atuações das Secretarias de Planejamento e Finanças ficaram melhor conceituadas: “a Secretaria de Planejamento tem tido uma conotação econômica-financeira, mas trabalha também com a prioridade de projetos públicos, arquitetônicos e de loteamentos administrados pelo

município, enquanto que a de Finanças está ligada às possibilidades de investimentos, porém muito ligada à ação do planejamento". Suas atuações são diferenciadas, obviamente. Porém, estariam convergindo no sentido de se voltarem ambas para objetivos de ordem financeira, embora o planejamento ainda mantenha atividades urbanísticas tradicionais. Estas, contudo, parecem estar migrando para a gerência da cidade, que atuaria como "elemento facilitador" das transações, associadas aos projetos urbanos entre as diferentes instâncias da administração municipal. Como observa o técnico, "o prefeito estaria definindo as grandes estratégias, enquanto o gerente da cidade estaria exercendo a coordenação entre as Secretarias para implementar essas diretrizes" (entrevista concedida pelo então Gerente da Cidade de São José do Rio Preto, Milton Assis, em 18/04/2000).

Em entrevista concedida pelo então Gerente da Cidade, Milton Assis, à revista "Gerente de Cidade" de jan/fev/mar-98 foi colocada no *site* da prefeitura de São José do Rio Preto (<http://www.sjriopreto.org.br> – consultada em 06/11/2000), o gerente apresenta projetos prioritários, parcerias do setor público com o privado e o destaque que a gerência tem na viabilização destas negociações. Estas informações, divulgadas no *site* da prefeitura, tornaram evidentes os interesses da prefeitura em separar a atuação política da ação técnica e administrativa, assim como estabelecer parcerias com o setor privado a fim de tornar a cidade menos "burocrática" e mais "competitiva". Trecho da entrevista, relatado a seguir, demonstra estas intenções:

"Impõe-se a necessidade de separar a ação política da ação técnico-administrativa. (...) Captando esta tendência moderna, São José do Rio Preto sai na vanguarda em relação à maioria das cidades brasileiras ao instalar o curso "Gerente de Cidade" da FAAP (que tem a função de formar uma nova geração de administradores urbanos) e ao criar o cargo de Gerente de Cidade para o qual fomos nomeados. (...) De nossa parte, procuramos manter um relacionamento estreito com o secretariado e os demais escalões administrativos, respeitando a importância e a independência de cada um deles, num clima de cordialidade e cooperação, e postando-os como um elemento facilitador da tramitação e operacionalização dos principais planos e projetos selecionados pela administração e executados segundo o interesse coletivo. (...)

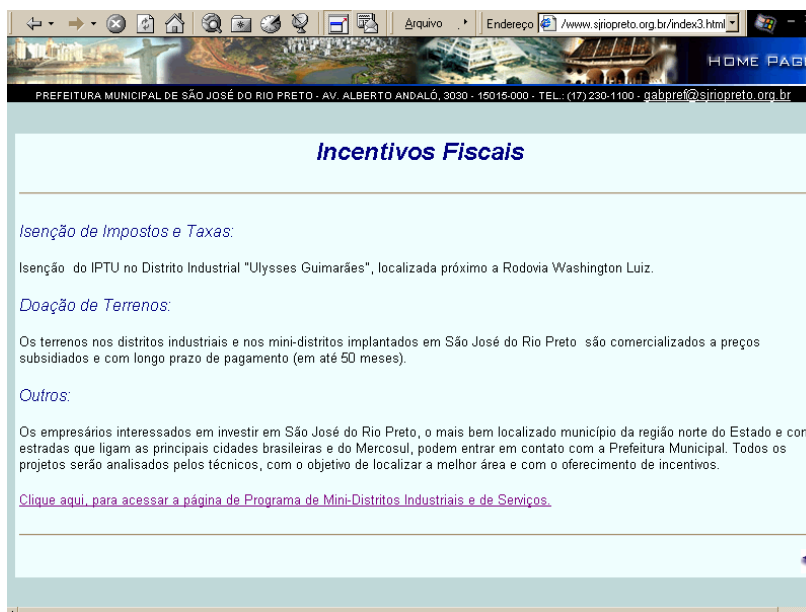
O aspecto facilitador dessa transformação é o fato de São José do Rio Preto ser um importante centro comercial, ser dotado de satisfatória malha viária e aérea de acesso Regional, Estadual, Nacional e Internacional, com localização estratégica para inserção no Mercosul. Conseqüentemente, oferece inúmeras facilidades para a iniciativa privada

construir um grande Centro de Convenções, Congressos e Feiras, com infra-estrutura adequada, transporte, conforto e segurança.

Apostando no grande potencial dos investimentos privados, que resultam na geração de empregos e na ampliação da renda, esforçamo-nos por transformar São José do Rio Preto em um importante pólo de turismo e negócios no interior do país.”

A divulgação dos incentivos também está colocada no *site* da prefeitura de São José do Rio Preto, como mostrado na figura 04, a seguir. A Prefeitura Municipal oferece incentivos para empresas interessadas em se instalar na cidade, tais como isenção de impostos e taxas, e terrenos comercializados a preços subsidiados e com longo prazo de pagamento. O Programa de mini-distritos industriais e de serviços oferece tais benefícios para os locais: Tancredo Neves, João Paulo II – Mini 1, João Paulo II – Mini 2, Solo Sagrado, Domingos Falavina, Ernesto Garcia Lopes, Ary Attab, Jardim das Oliveiras, Centenário da Emancipação, José Felipe Antônio, Prof. Adail Vetorazzo e Centro Comercial Jd. Santo Antônio.

Figura 04
Incentivos Fiscais
oferecidos
pela Prefeitura Municipal
de
São José do Rio Preto
<http://www.sjriopreto.org.br>
 06/11/2000



A modernização da estrutura do planejamento envolve, além da criação de novas estruturas – como o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento e da Gerência da Cidade – a assimilação de discurso e tendência de ações relacionadas aos padrões empresariais, transformando a forma de divulgação do espaço urbano e dos padrões de gestão da cidade. Esta forma de “parceria” procurada pela gestão urbana vai além dos incentivos oferecidos no *site*, sendo apresentada a seguir, como evidência do novo modelo que encontra espaço para se consolidar.

2. Parcerias dos setores público e privado

As parcerias público-privado têm sido apresentadas à sociedade como alternativas à carência de recursos públicos para investimentos e a geração de empregos na cidade, decorrente da crise econômica. Operações variadas, envolvendo agentes públicos e privados vêm se reportando nos diversos recantos do país. São as chamadas parcerias público-privadas, uma das características desta nova gestão como se pode observar a seguir. Elas se apresentam em variados formatos que vão desde a implantação de equipamentos e serviços públicos a projetos de habitação social, ou mesmo em ações voltadas a “qualificar” a cidade para competir com outras por investimentos. Organizações não-governamentais voltadas para difundir uma imagem positiva da cidade no mercado global de “cidades competitivas” tem reunido setores privados e o poder público nos quatro cantos do planeta (Swyngedouw *et alli*, 1999, World Bank, 2000), fazendo com que se acredite ser essa a solução para os problemas sociais urbanos.

Embora só um número reduzido de cidades seja de fato “qualificável” para tal competição, sem falar na lógica perversa em termos de concentração de renda orientada pelo poder público local que tal estratégia implica, cidades em geral a têm adotado. No caso de São José do Rio Preto, o propósito de estabelecer parcerias com a iniciativa privada estimulou a criação de duas leis que promovem e/ou estimulam tal ação.

A primeira delas (Lei Mun. n.º 6265/96) faz um acréscimo à Lei de Parcelamento do Solo, para prever “urbanização de caráter social”. Neste mesmo ano de 1996, a Lei Mun. n.º 6514 fez com que o art. 8º da Lei de Parcelamento do Solo vigorasse com a seguinte redação:

“Para urbanização de caráter social com iniciativa, responsabilidade e propriedade da administração pública *ou privada*, de cunho reconhecidamente social, e *financiada por instituição financeira pública*, destinadas a servir a população de renda inferior a 12 salários mínimos, os ‘conjuntos habitacionais’ [em substituição a ‘loteamentos’], poderão obedecer a critérios específicos e independentes desta legislação, desde que não infrinjam as legislações federal e estadual, pertinentes ao assunto, às porcentagens mínimas de áreas impostas pela lei municipal, e obedecendo às diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento e principalmente em relação ao Plano Viário Básico do Município.”
(grifo nosso)

Além de ter acrescentado o setor privado aos possíveis agentes urbanos que podem realizar investimentos de “cunho reconhecidamente social” (não especificamente para a camada mais carente da população, uma vez que o recorte de renda é de até 12 salários mínimos – aproximadamente R\$2.400,00) e de continuar responsável pelo financiamento dos projetos, esta lei excluiu da redação da lei anterior a necessidade de obediência à Lei de Zoneamento, ficando mantida somente a necessidade de atendimento às diretrizes gerais do Plano Diretor e do Plano Viário Municipal. A parcela da população da cidade que tem renda acima de 12 salários mínimos é bastante restrita e chamar esta fração de “interesse social” é, por si só, no mínimo um eufemismo. Ainda mais quando a iniciativa privada é incluída na possibilidade de atuar em processos de “cunho social”, no caso, em “conjuntos habitacionais”, uma vez que o termo “loteamento” foi substituído, no texto da lei, por “conjuntos habitacionais”.

A segunda lei encontrada “institui o Programa Parceiros da Cidadania, para construção de equipamentos sociais, urbanização de áreas verdes e parques ecológicos em *parceria com a iniciativa privada* e dá outras providências” (Lei Mun. n.º 7372/99). O referido programa foi instituído com o intuito de “reduzir o déficit de creches, centros comunitários, unidades de saúde, escolas, centros administrativos e outros”, além de “reduzir o déficit de áreas verdes no município” (grifos nossos).

Para tanto, esta lei vem “oferecer apoio para viabilizar a implantação de projetos de parques ecológicos e outras unidades de conservação ambiental, desenvolvidos para toda a área urbana ou bairros”. Busca também “propiciar a construção destes importantes equipamentos sociais *sem custo financeiro ao município, através de alienação ou permuta de terreno(s) ou imóvel(is) de propriedade do município* em igual valor ou superior ao avaliado, e mediante processo licitatório”. Neste caso, o que atrai o capital privado é a possibilidade de troca de terreno por outro em área mais valorizada da cidade, por construção de equipamentos sociais em outras áreas. Para este tipo de parceria existem partes interessadas, tanto da prefeitura como do setor privado, como se verá adiante, por exemplo, no projeto para a área de garagem e almoxarifado da prefeitura. A lei prevê que estas parcerias com Secretarias Municipais (Bem Estar Social, Planejamento, Administração, Saúde e Higiene, Educação, Obras, Saneamento Básico, Meio Ambiente e Urbanismo) “*sob a coordenação da Gerência da Cidade, mediante parcerias a serem estabelecidas com a iniciativa privada*” (grifos nossos).

Esta última lei prevê, em dois itens distintos, as prioridades que devem ser dadas aos projetos. O primeiro deles trata da “execução de *programa de construção de equipamentos sociais em parceria com a iniciativa privada* em áreas específicas da cidade, cujas funções dos projetos estariam direcionados para creches, centros comunitários, unidades básicas de saúde e escolas”. O segundo especifica que são consideradas “como áreas prioritárias para a *execução do programa de parques ecológicos em parceria com a iniciativa privada* áreas do parque setorial definido na Lei Complementar n.º 19/92, e as áreas de propriedade do Município aprovados como sistema de lazer e loteamentos urbanos”. Para que estes empreendimentos sejam realizados, a lei possibilita operações urbanas que envolvam a permuta ou alienação de terrenos que constituam bens do município, numa negociação direta entre o prefeito e o próprio empreendedor do loteamento, incentivando ainda mais empreendedor, inclusive reduzindo a taxa de doação para áreas de uso institucional de 5% para 1,8%.

As decisões ficaram, portanto, a cargo da Gerência da Cidade e do Prefeito Municipal, respaldadas nas atribuições dadas pelo legislativo, anulando de uma vez as atribuições do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, cuja representação também não contém nenhuma Organização Não-Governamental, associações de bairros ou de profissões, ou qualquer assento para participação direta da população. Fica assim caracterizado o cenário atual do município de São José do Rio Preto, o qual vem se adaptando às sugestões dadas aos grandes centros urbanos como solução para seus antigos problemas, associados aos novos, derivados dos ajustes da economia nacional e da redistribuição de poder nas esferas de governo dados pela Constituição Federal de 1988.

Alimenta-se o argumento do “plano-discurso” (Maricato, 2000), apresentado agora com nova forma: o que estaria impedindo a implantação do Plano (crise econômica nacional, reestruturação econômica mundial e esgotamento das fontes de investimentos públicos) passa a justificar a nova postura da gestão municipal relacionada às diretrizes empreendedoristas sugeridas para o município e sua gestão. Sendo assim, a interação entre o poder público e a iniciativa privada, especialmente aquela cujos capitais são mais imobilizados na cidade ou sensíveis ao crescimento urbano, ganha renovada intimidade. É o caso das negociações envolvendo o governo local e um grande empreendimento de capital multinacional interessado em investir na cidade, o qual possui respaldo legal (Lei Mun. n. 7372/99).

A preocupação em atrair investimentos externos de capital privado fica evidente diante destes fatos. Do lado de fora da Câmara, o empresariado tem vários argumentos para pressionar os vereadores pela aprovação do projeto, que vão desde uma suposta vocação turística de São José do Rio Preto até o argumento tradicional e de forte apelo popular de geração de empregos. São razões bastante comuns aos gestores municipais associados aos interesses privados das elites urbanas rentistas que se beneficiarão com os novos investimentos, apontados como saída para a crise econômica. Os elementos que justificavam as alterações do Plano Diretor (crise econômica nacional, reestruturação econômica mundial e esgotamento das fontes de investimentos públicos) passam a justificar a aproximação de interesses públicos e privados, como nova forma de mascarar o benefício dado aos investimentos privados pelo poder local em detrimento dos interesses coletivos.

De um lado, os benefícios públicos são essenciais para elevar as rendas patrimoniais das elites urbanas, cujos efeitos incidem especialmente sobre o preço de terrenos e edificações, forçando a migração de populações menos favorecidas para áreas mais periféricas e menos providas de infra-estrutura. De outro lado, os custos elevados que estes benefícios exigem, seja via redução da base tributária, seja pela inversão de priorização dos recursos públicos disponíveis em direção a áreas já bem servidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, vêm ampliar a concentração da renda e segregação espacial da cidade. Como os recursos disponíveis não são abundantes, mesmo para a provisão da infra-estrutura para tais empreendimentos, além da flexibilização da legislação urbanística, o governo local recorre à chamada parceria com a iniciativa privada, priorizando projetos urbanos que envolvam o turismo e o desenvolvimento empresarial na cidade, ambos justificados pela possibilidade de geração de empregos e pela inserção da cidade na esfera competitiva.

Os projetos de turismo

Na análise sobre a legislação do município de São José do Rio Preto destaca-se a preocupação dos dirigentes locais em criar áreas verdes, verdadeiro chamariz de investimentos dentro da ótica do "pensamento único" (Arantes, Maricato e Vainer, 2000). Sobre este aspecto, relacionando ainda a preocupação demonstrada na legislação municipal com a construção de áreas verdes, de acordo com o Diário da Região, jornal da região de São José do Rio Preto, "uma área planejada para atrair empresas e incrementar o fluxo turístico de negócios e lazer na cidade e região", foi proposta pela

empresa norte-americana NGBS International, a qual pretende participar da licitação para a construção de “parque aquático” (19/05/2000). Na figura 05, a seguir, destaque para a visita do empresário a Rio Preto, quando das primeiras negociações sobre o **Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer** (Diário da Região, 04 de julho de 2000).

LOA / Terça-feira, 4 de julho de 2000 ECONOMIA & NEGÓCIOS DIÁRIO DA REGIÃO

■ NEGÓCIOS - Investidor norte-americano diz que pretende instalar em Rio Preto um parque aquático com características brasileiras

Empresário do Texas visita o Pólo

■ Jeff Henri quer sinergia com outros interessados no projeto turístico

Silvânia Laborda de reportagem

Uma visita de reconhecimento e a confirmação de que realmente pretende participar a concorrência pública para a construção do Parque Aquático do Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer.

À convite do Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares, esteve ontem em Rio Preto Jeff Henri, superintendente da NGBS, empresa com sede no Estado do Texas (Estados Unidos), empreendedora do Hiltrevan Waterpark Resort.

Depois de elogiar o ar puro da cidade, o fácil acesso à área de 94,2 mil metros quadrados destinada à construção do empreendimento no Distrito Industrial Ilseus Guimarães (terreno anexo ao Instituto Penal Agulhas-PÁ) e os recursos hídricos do local, Henri garantiu que nem mesmo a intenção do governo estadual de instalar um prédio no substituição ao Cadeisão põntino local do Pólo vai interferir nos seus projetos de investimento.

com os outros interessados em investir no resort (hotel), nos. De acordo com o superintendente da NGBS, o empreendimento. Nós vamos fazer um parque valorizando a cultura brasileira. ção é reduzir os custos deste investimento em até 40% dos custos.

BREVES

Brasil começa hoje a receber gás da Argentina

O gás da Argentina chega oficialmente hoje ao Brasil, oferecendo 2,8 milhões de metros cúbicos iniciais por dia, volume que atingirá 15 milhões diários, quando for concluída a rota até a região metropolitana de Porto Alegre. Chegará através do território gaúcho, por Uruguaiana, na Fronteira Oeste, município distante 634 quilômetros de capital. Até 13h, o governador gaúcho Olívio Dutra (PT) e os parceiros privados do empreendimento inauguram o fornecimento na estação de controle de pressão do gasoduto Argentina-Brasil, na área do Distrito Industrial de Uruguaiana.

Carteira de leasing cresceu 70% de janeiro a maio

A carteira de leasing das empresas do setor apresentou crescimento de 70% de janeiro a maio, com movimento de R\$ 4,035 bilhões ante R\$ 2,375 bilhões no mesmo período de 99. O número



O empresário texano Jeff Henri (centro) caminha na área onde deverá ser instalado o Pólo Regional de Turismo

Figura 05 - Visita de empresário texano a Rio Preto para negociar projeto turístico

Fonte: Jornal Diário da Região, 04 de julho de 2000.

De acordo com matéria posterior do mesmo jornal, no Texas, o Shilitterban Waterpark Resort (complexo semelhante ao que seria instalado em São José do Rio Preto) está instalado em Newbraunfels, uma cidade de cerca de 30 mil habitantes. “De acordo com o superintendente da NDBS, o empreendimento é considerado o número um dos Estados Unidos, ganhando por cinco anos seguidos o certificado de melhor parque aquático daquele país, ficando na frente da Disney, nesta categoria. A média de visitantes é de cerca de um milhão de pessoas em 100 dias do verão americano” (Diário da Região, 04/07/00). O superintendente da NGBS, Jeff Henri, pronunciou-se quando visitou a cidade de S. J. do Rio Preto, dizendo que

“o erro dos parques aquáticos instalados no Brasil é que seguem o conceito americano. Nós vamos fazer um parque valorizando a cultura brasileira. Boas comidas, bons serviços e menos filas. Vai ser um parque para a família. Vamos proporcionar diversão com qualidade porque o nosso interesse é ganhar dinheiro” (Diário da Região, 04/07/00).

Esta visão reafirma a intenção de realização de um investimento para uma parcela significativamente restrita da população da cidade - a que pode pagar pelos serviços

oferecidos. O empreendimento conseguiria, ainda, captar esta população seleta também de outras cidades, a fim de que ela venha para S. J. do Rio Preto como turistas ou usuários dos espaços para feiras e negócios, previstos no projeto do parque. A negociação do projeto reuniu, com acompanhamento da Gerência da Cidade, pelo menos as Secretarias de Obras, Indústria e Comércio e Negócios Jurídicos. De acordo com a Gerência da Cidade, "houve um preparo, uma conquista de segmentos", gerando consenso em torno da relevância do projeto e da importância de sua realização. Por ser este um investimento privado, o problema é o abuso da legislação e da aplicação dos recursos públicos para áreas de influência do empreendimento, em detrimento do benefício da maior parcela da população.

O projeto do "parque aquático" está apresentado nas figuras a seguir, retiradas do Jornal Diário da Região e de apresentação preparada pela própria prefeitura. A figura 06, que mostra a visão do jornal, destaca que a área é "planejada para atrair empresas e incrementar fluxo turístico de negócios na cidade e na região".



Figura 06 - Projeto do Pólo de Lazer e Turismo de São José do Rio Preto

Fonte: Jornal Diário da Região, 19 de maio de 2000.

Os estudos feitos pela prefeitura para afirmar as condições favoráveis da cidade e região contam com informações de localização e situação favorável na rede de cidades, as

condições hospitalares da cidade, sua organização urbana e sistema viário de fácil acesso. Além destas propriedades, a prefeitura destaca que Rio Preto já é um pólo de negócios e turismo, assim como possui expressão nos eventos científicos, principalmente os relacionados à classe médica. Na figura 07, a seguir, parte integrante de apresentação preparada pela prefeitura, estas condições estão destacadas, abrangendo não só a posição da cidade no estado de São Paulo, mas também sua inserção na América Latina.



Figura 07 - Localização de São José do Rio Preto no país e no estado de São Paulo.

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

As vantagens da cidade são apresentadas, dentre as quais estão a situação de Rio Preto como importante centro regional de negócios, com alto potencial de consumo; a presença de infra estrutura de transportes e clima favorável para empreendimento desta natureza, itens apontados na figura 08. Como dito anteriormente, a seleção de informações depende de qual interesse se tem em utilizá-las. No caso, a soma das características apontadas são relevantes para possível empreendedor. Novamente, então, a reportagem da revista Exame é citada (figura 09), como forma de fortalecer as vantagens locais. O fato de ter sido apresentada pelo poder público demonstra que os interesses locais também estão voltados aos mesmos interesses empresariais o que, para a população em geral não parece ser favorável, uma vez que o investimento público se desvia do atendimento de suas necessidades. Observa-se que estas publicações têm

caráter persuasivo, inclusive para a própria administração pública, que incorpora as idéias em suas ações, difundindo-as ainda mais, desta vez na prática da gestão urbana.



Figura 08 – Vantagens apontadas pela Prefeitura para São José do Rio Preto

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).



Figura 09 – Capa da reportagem sobre as melhores cidades para se investir – Revista Exame

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

As vias de acesso à cidade são importante chamariz ao empreendimento, uma vez que a cidade está na em importante cruzamento de rodovias: a BR-153, que liga o norte ao sul do país, e a Washington Luís, que liga o leste ao oeste do país. A infra-estrutura presente faz com que São José do Rio Preto esteja ligada ao Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e a região de São Paulo, além de atingir até regiões do Pará. A figura 10 destaca estes elementos, na qual ainda estão apresentados a existência de aeroporto internacional que opera vôos regulares internacionais e domésticos, o qual sedia um porto seco, e de importantes companhias de transporte rodoviários de passageiros operando na cidade e interligando também as regiões mencionadas. Os dados selecionados para a apresentação apontam para o investidor que a infra-estrutura existente permite a realização de eventos de outros negócios na cidade que venham atrair também o turismo derivado deste novo fluxo. Este é o turismo de negócios cuja existência está sendo estimulada na cidade, com o argumento da geração de empregos e da modernização da cidade.



Figura 10 – Vias de acesso privilegiadas entre as quais S. J. Rio Preto está localizada

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

Para que o plano direcionado ao turismo na cidade tenha destaque dentro das atividades desta natureza desenvolvidas no estado, um plano de turismo foi apresentado pela prefeitura. A figura 11 mostra o detalhamento de tal plano regional, no qual atividades de turismo são desenvolvidas de acordo com características de clima, vegetação e

hidrografia locais, somadas às condições de infra-estrutura disponíveis nas cidades. Na figura estão destacadas as vantagens que Rio Preto disponibiliza, diferenciando-as das outras possíveis ou em andamento no estado.

Na apresentação da prefeitura, a área de 1.000.000 de metros quadrados para implantação do parque na cidade é mostrada destacando-se os principais pontos de infra-estrutura instalados próximos ao local do empreendimento, que o valoriza. Ao aeroporto, à rodovia e ao posto da polícia rodoviária são somados as novas propostas de uso do terreno que virão com a construção do parque.



Figura 11 – Plano Turístico para a região noroeste do estado de São Paulo

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).



Figura 12 – Área de implantação do Parque Aquático com principais pontos favoráveis da localização na cidade

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

O projeto das edificações do parque está detalhado na Figura 13. Haverá, portanto, centro de convenções e de feiras de negócios; arena de shows – com a qual se espera sediar vários eventos festivos e culturais tradicionais da região – parque aquático e seco; parque ecológico, com grande concentração de áreas verdes; centro comercial, de gastronomia e shows; centro hoteleiro *resort*; estacionamentos com acessos facilitados.



Figura 13 – Programa das edificações do Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer

Fonte: Apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

A implantação do “Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer”, dependia da aprovação da Câmara Municipal, pois o terreno requerido para o investimento (com área de quase mil metros quadrados e avaliado em R\$ 3,5 milhões) foi doado pelo Estado para a construção de um distrito industrial. O primeiro projeto para alterar o uso do terreno enviado pelo Executivo à Câmara autorizava o município a fazer alienação, promessa de alienação ou concessão de direito real de uso do imóvel. O novo projeto, substitutivo a este, passou do campo genérico para o específico, definindo que município autoriza a alienação, mediante licitação, do terreno para a implantação do pólo (Diário da Região, 19/04/00). A Gerência da Cidade, mediadora do processo (conforme previsto em lei), afirmou “não haver prazo para que o processo de licitação seja concluído” e que há necessidade “de um edital com pelo menos um interessado para cada área” (hotel *resort*, estacionamento, parque ecológico e centro de eventos e convenções) para que se possa lançar o edital (Diário da Região, 04/07/00).

De acordo com informações gerais fornecidas pelo Presidente do *Convention & Visitors Bureau* e Coordenador do Pólo junto ao SHS, Zwinglio Ferreira Jr., em relatório do dia 17 de julho de 2002, o plano para implantação do Pólo, elaborado com base em estudos de mercado⁷⁶ “realizados por *empresas conceituadas, tanto entre investidores institucionais, como empreendedores da indústria do turismo*”, ou seja, plano elaborado sem participação da prefeitura, foi aprovado pela Câmara Municipal em 01 de junho de 2000. Ferreira aponta que as condições de sucesso para adesão dos empreendedores ao edital de licitação dependeria dos incentivos oferecidos pelo município para atrair empreendedores e da formação de um consórcio empresarial, este último formado por “empresários ou empresas bem sucedidas nas operações comerciais de cada um dos equipamentos concebidos no plano conceitual. Neste consórcio, haverá uma empresa líder que deverá ser responsável pelo desenvolvimento do plano conceitual como um todo”.

Ferreira destaca as condições econômicas para localização do empreendimento e da localização da cidade – também expostos na apresentação elaborada pela prefeitura – e acrescenta que “Rio Preto deve movimentar-se celeremente, pois não há espaço no estado de São Paulo para mais que um empreendimento deste porte. Logo, a cidade do estado que se posicionar em vanguarda, captará estes empreendedores”. Vale observar que o Sindicato dos Hotéis, Bares e similares financiou parte dos estudos para subsidiar o projeto, tendo em vista que novos hotéis estarão instalados no local. A competição entre as cidades fica estimulada, portanto, pela competitividade entre os próprios empreendedores – ou, no caso, o empreendedor que elaborou o estudo de viabilidade do projeto e que deve nele estar incluído – os principais beneficiados com a realização do empreendimento. A cidade entra em disputa por investimentos que por fim beneficia interesses restritos, dispondo de recursos públicos para tanto.

Em 02 de julho de 2002, a Câmara aprovou a venda da área a partir da apresentação de um projeto, de uma proposta. A licitação pode ser aberta e a decisão terá como critérios questões técnicas e o preço do projeto. A estas informações, fornecidas em 04 de julho de 2002 pelo arquiteto Milton Assis, soma-se a declaração deste sobre a “visão estratégica” da prefeitura: criar novo segmento de turismo de negócios, que disponha de

⁷⁶ Estudos de Geografia e Mercado, elaborado pela Toledo Associados – S. Paulo, capital; e Estudos de Viabilidade Econômica e Financeira, elaborado pela HS Consultores S/C – S. Paulo, capital.

lazer para os acompanhantes de quem vier a negócios para a cidade, além de dispor de espaço para sediar eventos que possam atrair a população da região.

A minuta de licitação para alienação do bem imóvel municipal para implantação do Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer expõe, no item 2, a “atratividade comercial” oferecida pelo município, ou seja, o compromisso do município para viabilizar o projeto: garantir no prazo de 18 meses o acesso ao local através da extensão da pista marginal à rodovia Washington Luís; estabelecer negociações junto ao governo estadual para antecipar o compromisso da empresa concessionária da rodovia Washington Luís em seu compromisso de construir viaduto próximo ao local; fornecer como subsídio para elaboração do futuro Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento, estudo ambiental contratado por ela, contemplando a situação do saneamento na região em questão; concluir os interceptores de esgotos ao longo do córrego Piedade, como forma de afastamento do esgoto gerado e tratado no empreendimento (às expensas do licitante vencedor); facilitar os contatos entre o empreendedor e a concessionária de energia elétrica (CPFL) e o órgão responsável pelas águas do lençol freático (DAEE).

Nada nova a idéia, a implantação de infra-estrutura em locais de obras particulares por parte do poder público, que também age como facilitador do uso dos benefícios locais, é foco dos incentivos fornecidos pela prefeitura aos empreendedores. Além disto, de acordo com o parágrafo único do Artigo 1º da Lei 7966/2000, que dispõe sobre a implantação do pólo, “o pagamento do preço poderá ser parcelado em até trinta prestações mensais sucessivas, vencendo-se a primeira delas no décimo nono mês a contar da data de assinatura do compromisso de compra e venda”. Além do prazo para pagamento da gleba, a minuta da licitação acrescenta que “o Plano de Aproveitamento Integral constará, além da área líquida (a ser efetivamente usada pelo licitante vencedor), as áreas verdes, institucionais e dominiais, exigidas pela Lei 5138/92 [Lei de Parcelamento do Solo], *porém, para fins de pagamento da área que está sendo alienada (área líquida), as áreas verdes, institucionais e dominiais não serão cobradas*” (grifo nosso), o que se torna mais um “incentivo” para viabilização do empreendimento e menos uma arrecadação que poderia ser utilizada em outras áreas da cidade, uma vez que a prefeitura tem, na posse de terras, “moeda” para investimentos.

Em se tratando ainda de projetos públicos com parceria privada houve, no final dos anos 90, uma proposta de reciclagem de uma antiga área industrial de forte caráter simbólico para a cidade (foi construída no primeiro momento de desenvolvimento da indústria na cidade). A proposta feita pelo empresário Beto Carrero para antiga fábrica da Swift, propunha a revitalização do edifício através de um novo uso, que teve como programa um shopping de entretenimento. O **Parque Beto Carrero**, um “festival-center”, como denominado na época, comandado por este investidor nacional da área de entretenimento, contaria com uma casa noturna, livraria, praça de alimentação e brinquedos, de acordo com a Gerência da Cidade, em entrevista realizada em 2000. O projeto foi bastante discutido entre arquitetos da cidade e região e teve grande repercussão na sociedade rio-pretense.

Tratava-se de empreendimento ligado à reciclagem do espaço urbano com ocupação de áreas degradadas e abandonadas por antigas indústrias, para conferir-lhe novo uso e também servir ao turismo. Houve grande contestação por parte dos arquitetos e representantes da sociedade civil, realizadas através de reuniões realizadas entre estes grupos e divulgação nos jornais. Com ambiente social e político desfavorável, o projeto não prosseguiu. Para esta mesma área hoje existe outro projeto. Um investimento estatal associa as Secretarias Municipais de Cultura e Planejamento, além da Comissão Municipal da Swift, composta pelo jornalista Lelé Arantes, o engenheiro Jorge Demian e o arquiteto Milton Assis. O projeto aborda aspectos de restauração da área e dos edifícios (em área de 7.300m²) e reciclagem da área do entorno (cerca de 75.000m² passível de intervenção) onde estaria sediada a **Universidade Livre das Artes**. Até a conclusão desta dissertação não havia mais dados disponíveis sobre o projeto, mas é sabido que existe intenção de se estabelecer parceria com o setor privado. Observa-se que intenções de elaborar e viabilizar a execução de mega-projetos estiveram mais de uma vez brilhando aos olhos dos gestores públicos, principalmente quando tocam caminhos abertos para novas fontes de riquezas, no caso, o turismo. Já não se viu coisa semelhante em outras cidades?

Parcerias e valorização urbana

O valor imobiliário em São José do Rio Preto é bastante visado, ainda que seja menor do que o de cidades de maior porte. A propriedade das terras, a elaboração ou modificação da legislação urbana e os interesses de possuir bens imóveis na cidade ou tê-los valorizadas estão em constante interação.

Neste contexto, a Lei n. 6514/96 altera o Artigo 8º da Lei de Parcelamento do Solo, que define urbanização de caráter social. A alteração desta lei passa a prever “a participação da iniciativa privada na consecução da Política de Habitação Popular no Município”. A Lei n. 7372/99 institui o Programa Parceiros da Cidadania, “para construção de equipamentos sociais, urbanização de áreas verdes e implantação de parques ecológicos e outras unidades de conservação ambiental”. Esta lei define os bairros que podem receber os equipamentos sociais, como creches, centros comunitários, unidades básicas de saúde ou escolas. A intenção desta lei é estimular o loteador a investir no próprio local, valorizando a área ao dotá-la dos equipamentos coletivos, cuja necessidade no bairro cabe à prefeitura apontar.

O ponto de convergência das duas leis é a tentativa de conseguir parceiros para tais empreendimentos e estimulá-los para a viabilização de projetos. Loteamentos novos, por exemplo, poderiam nascer com maior infra-estrutura social, esta é a justificativa da prefeitura para a lei. Mas o ponto de encontro toca os interesses dos agentes urbanos. A lei dos “parceiros” baixa o índice de doações das terras do empreendedor para a uso institucional pela prefeitura de 5% para 1,8%, o que é inconstitucional, mas é entendido pelo poder público local de então como um estímulo para atrair parceiros e viabilizar projetos. Algumas solicitações foram feitas à prefeitura baseadas nas possibilidades previstas na lei “parceiros”, como um loteamento de propriedade de Aufer Ferreira, empreendedor imobiliário local, mais dois projetos em negociação, dos quais não se pôde obter informações até o momento de finalização deste trabalho, um Parque Ecológico e um Centro Empresarial.

Para o **Parque Ecológico**, haveria troca de lotes dominiais por equipamentos sociais, ainda que a área doada para uso institucional tenha sido reduzida de 5% para 1,8%. A área prevista para o projeto está situada no bairro São Francisco, próximo ao “condomínio fechado” de edifícios *Greenvillage* (condomínio contido no mapa 08, apresentado na segunda parte desta dissertação). Esta área, porção sul da cidade, é bastante valorizada, com habitações de classe média e alta. A idéia do parque está baseada na Universidade Verde de Curitiba e deveria conter uma biblioteca ecológica, viveiro, brinquedos e local para caminhadas. Para viabilização do projeto, seria vendido um terço de uma área de seis alqueires. A licitação ainda não foi aberta, mas a prefeitura espera que assim que isso ocorra, os parceiros deverão surgir.

O **Centro Empresarial** para escritórios e clínicas explora a tendência que a cidade tem de receber eventos e profissionais das áreas de medicina e direito, tanto para congressos como para fixar seu trabalho na cidade. Para que seja construído o projeto que teve como interessado o arquiteto Carlos Bratke – o qual desenvolveu ante-projeto para o centro empresarial – e que tem no programa da implantação edifícios com vários pavimentos, praças de alimentação, *boxes* para pequenos comércios ou prestação de serviços, entre outros usos, a prefeitura receberia o valor da avaliação do terreno mais a construção do que ela determinasse para a área (o que não foge das intenções do ante-projeto apresentado), pela área da garagem e do almoxarifado da prefeitura. A área já bastante valorizada, tem 22.600m² e está localizada próxima do teatro municipal, do centro de eventos/ginásio de esportes, do Riopreto Shopping Center e do Hospital de Base. A área pode ser vista na figura 14, apresentada a seguir.



Figura 14 - Localização da garagem e almoxarifado da prefeitura

Fonte: Adaptado de apresentação preparada pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (2002).

O projeto da Centro Comercial tem respaldo do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, cujo assunto foi tratado em sua 14^a reunião em 1999. A ocupação da área da garagem pelo Centro Comercial foi aprovada, tendo que acatar o parecer dos relatores que sugerem: a manutenção do índice de aproveitamento e da taxa de ocupação propostos na legislação em vigor (2 e 60%, respectivamente); que o empreendimento possua vagas de estacionamento para lojas, escritórios e unidades habitacionais (01 vaga para cada 25m² de loja ou escritório e 01 para cada unidade habitacional); que o serviço de descarga seja feito dentro do terreno; que seja feito estudo de impacto no sistema viário a fim de evitar maiores congestionamentos e, ainda, que seja estudado o sistema de esgotamento sanitário, cabendo ao empreendedor complementá-lo caso haja necessidade.

As metas do projeto, de acordo com a prefeitura, são: atrair investimentos produtivos para o município – justificativa típica do novo modelo de planejamento urbano; transformar em “moeda” os imóveis municipais, proporcionando recursos para a área social; e aproveitar o potencial imobiliário da zona sul, proporcionando recursos para o município”. As duas últimas “metas” parecem mais explícitas nas intenções municipais. A prefeitura dispõe, para negociações com proprietários urbanos, de um “banco de terras”, o que se traduz em “moeda” para negociações, principalmente porque o mercado de terras na cidade já é bastante valorizado. A prefeitura constitui o banco de terras, com as doações que recebe para utilizar em áreas verdes, sistema viário e uso institucional e faz permutas destas áreas dominiais a fim de viabilizar projetos na cidade. A lei federal de parcelamento do solo diz que transações desta natureza são ilegais, fixando as taxas mínimas de doação de terras em caso de novo parcelamento e da obrigatoriedade que elas sejam utilizadas para os devidos fins, a fim de complementar os usos sociais necessários no próprio local em que se localiza o empreendimento. Reduzir as taxas de doação, como no caso da área institucional, no caso da prefeitura de São José do Rio Preto de 5% para 1,8%, é igualmente ilegal. O uso “social” não fica, como de costume, claro nas ações. Mas o abuso da legislação e do uso dos recursos públicos tem mais uma justificativa: a atração de grandes empreendimentos para o município.

Outro caso de busca de valorização urbana é o projeto do **Parque Ecológico Municipal**, que viria "assegurar o equilíbrio do ecossistema urbano e também proporcionar o lazer e a recreação ativa e passiva da população, bem como a sua utilização para fins educacionais, culturais e de pesquisa científica". Esta criação, aprovada pela Lei Mun. n. 5927/95, reserva a área do referido parque como de "preservação permanente", cujas

despesas decorrentes "correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário". A presença de áreas verdes são muito cotadas na competição entre cidades, pois sua presença constitui maior vantagem comparativa em relação a outras localidades quando se fala em qualidade de vida, o que tem contado muito na atração/implantação de novos investimentos externos, aspectos abordados anteriormente neste trabalho.

O Gerente da Cidade mencionou, na entrevista concedida à revista Gerente de Cidade (jan./fev./mar.1998), a intenção da prefeitura de estabelecer parcerias com a iniciativa privada. Uma delas trataria a **concessão de uso do subsolo das duas principais praças centrais para a construção de garagens subterrâneas** e a outra trataria da construção, mediante concessão da exploração dos serviços, de um **novo terminal rodoviário com centro comercial anexo**. Não foi possível obter maiores detalhes destes projetos até a conclusão deste trabalho, mas é clara a intenção de viabilizá-los em parceria com a iniciativa privada. Os parceiros "surgem" à medida que licitações são abertas, e há previsões que sejam realizadas em breve.

A **revitalização dos centros urbanos**, mais um ponto de destaque em cidades que provaram as novas estratégias do planejamento urbano, também apresenta amostras em Rio Preto. Com projeto de iniciativa da Associação Comercial e representantes diretos da área do comércio, um projeto de revitalização do calçadão foi apresentado para a prefeitura, como uma possível parceria. De acordo com Milton Assis, com a apresentação do projeto e alguns contatos entre os comerciantes e o poder público, a prefeitura liberou os recursos para um piloto do que seria a revitalização do centro. Um quarteirão do calçadão comercial da cidade, na rua General Glicério, foi reformado para apreciação dos comerciantes e cidadãos, como forma de aprovação do projeto para toda a área, tanto na aprovação da população como dos comerciantes que veriam suas atividades "revitalizadas" com a execução da obra. Observa-se que não há menção de estímulo para novas habitações no centro da cidade, ponto forte de outros projetos urbanos que procuram trazer uso continuado ao centro da cidade, como forma de reduzir a violência e a degradação do lugar. O projeto assemelha-se a obras que agregam valor às atividades que já se desenvolvem no local, no caso a atividade comercial.

3. Investimentos externos para habitação

Está contido neste tópico algumas notas sobre o Programa Habitar Brasil/BID, programa de financiamento à habitação do qual S. J. Rio Preto está inserido, programa este promovido pelo Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Habitar Brasil/BID

O Programa Habitar Brasil/BID representa um dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Urbano que vem sendo atualmente implementada pelo governo federal. O programa faz parte de uma série de iniciativas do governo federal para ações de urbanização, habitação, saneamento básico e transporte urbano, geridas pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR. De acordo com divulgação oficial na *internet*,

“à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República compete assistir direta e indiretamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, e *promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e de transporte urbano, tendo como estrutura básica o Gabinete e até três Secretarias*” ([http:// www.planalto .gov.br](http://www.planalto.gov.br) em 11 de junho de 2001 – grifos nossos).

A Edição n. 16 de 08/04/1999 das notícias Pauta Brasil colocadas no *site* da Presidência da República trouxe, no Informativo do Programa Brasil em Ação, a notícia sobre a disponibilidade destes recursos, com a manchete: “Empréstimo do BID financia obras de melhoria em favelas”. O texto da notícia informou, portanto, que

“um empréstimo de US\$ 250 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o programa Habitar Brasil-BID permitirá a estados e municípios retomar a contratação de obras no segundo semestre. Incluídas as contrapartidas, o Habitar-BID tem um orçamento previsto de US\$ 417 milhões, que serão aplicados em projetos de *urbanização de favelas* em todo o país. O programa faz parte do Brasil em Ação e se destina a melhorar as condições de vida das populações que vivem em áreas de risco e moradias degradadas. Cada município terá ajuda da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – órgão da Presidência da República – para elaborar seu *Plano Estratégico*, que envolverá um

diagnóstico completo da situação local. As entidades comunitárias deverão participar de todas as etapas do processo, desde a definição das prioridades até sua implantação. Prevê-se que o programa Habitar Brasil-BID beneficiará diretamente 65 mil famílias.” (*Site da Presidência da República - <http://www.planalto.gov.br> em 2002 – grifos nossos*).

Como é sabido, o BID e o Banco Mundial apoiam projetos em algumas áreas específicas do desenvolvimento urbano, destacando-se aquelas que estão direcionadas à redução da pobreza e ao desenvolvimento sustentável. Todavia, para que os municípios consigam apoio destes bancos, é necessário que a administração local demonstre ter capacidade técnica apropriada aos investidores, tanto para a formulação do projeto quanto para a gestão do empreendimento já que, normalmente, os critérios de planejamento, controle e monitoramento da utilização dos recursos são bastante rígidos. A exigência de contrapartida aos municípios dada por estes financiamentos pressupõe a capacidade prévia de investimento do município. Desta forma, antes que seja efetuado o financiamento ao programa esperado, o município deve, antes, apresentar sua contrapartida e comprometer-se a adequar alguns de seus parâmetros administrativos aos propósitos destes bancos.

Para tanto, o Programa Habitar Brasil/BID, projeto que visa atender famílias de até três salários mínimos de aglomerados subnormais de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estado é dividido em duas etapas: o Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS – que objetiva atender às necessidades habitacionais das famílias situadas nos extratos de mais baixa renda, e o Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios – DI – que pretende construir ou reforçar a capacidade de atuação das administrações dos municípios onde estão concentradas aquelas carências. A estruturação do Subprograma DI de Municípios, da qual participaram, juntamente com a SEDU/PR, o BID e o IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – foi inspirada nas recomendações da Conferência Habitat II em estudos realizados por entidades internacionais de fomento, nos quais está explícito o reconhecimento de que, além da pobreza da população, o despreparo dos vários níveis da administração pública e a inadequação do marco regulatório ou normativo, são importantes condicionantes do quadro de grandes carências existentes no setor habitacional (SEDU/PR, 2001).

Os recursos do Programa Habitar Brasil/BID – 40% vindos da União e 60% vindos do BID – estão canalizados para municípios de grande concentração de população, sendo que

no estado de São Paulo 22 municípios⁷⁷ participam do projeto. A etapa de DI antecede ao financiamento da UAS, justamente por esta primeira etapa “selar” os compromissos municipais com os interesses dos empreendedores, dando maior segurança aos seus investimentos. De acordo com Flávio Rogério Proni, Supervisor da Área de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal⁷⁸ de São José do Rio Preto, em entrevista concedida em maio de 2001, a etapa de DI é o que diferencia este projeto e os demais que a Caixa operacionalizou até então.

Para que o município consiga ingressar nesta forma de financiamento, portanto, ele deve elaborar um diagnóstico institucional, que trará informações sobre sua capacidade administrativa, as contrapartidas e o compromisso de adequação das políticas urbanas, na elaboração do PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. A elaboração do PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais, resultado da etapa de DI – foi realizada em etapas, orientadas pelo “manual de orientação do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios”. Um roteiro fornecido pelo programa orienta a elaboração do “diagnóstico sobre a capacidade institucional do município”, cujo preenchimento constitui a etapa inicial da elaboração do PEMAS e cujos dados solicitados foram divididos em dois grandes grupos: informações sobre o município e área urbana habitacional. No primeiro grupo os dados relacionados dizem respeito aos responsáveis e executores do DI, quais sejam: o prefeito; o setor da prefeitura responsável pela política urbana no município, entidades de assistência técnica e dos responsáveis pela elaboração do diagnóstico. O segundo grupo contém dados sobre a natureza das ações governamentais, classificadas em três campos: políticas e programas⁷⁹; planejamento e gestão⁸⁰ e regulação urbanística⁸¹.

⁷⁷ Entre os municípios do estado de São Paulo estão Bertiooga, Guarujá, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Santo André, São Vicente, Taboão da Serra, Cubatão, Itapeverica da Serra, Itapira, Leme, Marília, Mirassol e São Carlos.

⁷⁸ A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República é responsável pela gestão dos programas, cabendo à Caixa Econômica Federal a operacionalização dos mesmos.

⁷⁹ “Em Políticas e Programas estão agrupadas as informações que possibilitam à administração municipal definir os compromissos a serem por ela assumidos na área urbana e habitacional, tanto no que diz respeito às necessidades habitacionais – densidade domiciliar, subnormalidade e déficit habitacional, disponibilidade de infra-estrutura - , quanto à existência de instrumentos de política habitacional – conselho de habitação, fundo de habitação, etc. -, à produção de habitações pelo setor público e aos dados do mercado imobiliário. Uma questão relevante neste campo é o levantamento e sistematização das intervenções em curso no território municipal, que sejam de iniciativa dos governos estadual e federal. Uma vez mapeadas estas informações, pode-se propor formas de articulação entre os diferentes níveis de governo, além de se buscar levar esta atuação para áreas ainda não cobertas pelas intervenções em andamento, o que amplia a efetividade da política habitacional.” (SEDU/PR, 2001: 43).

⁸⁰ “As informações contidas no campo de Planejamento e Gestão permitirão à prefeitura estruturar-se para exercer, continuamente, sua responsabilidade de planejar e administrar a cidade. Estas informações são relativas a: controle de loteamentos e edificações, elaboração e fiscalização de projetos habitacionais e

O diagnóstico institucional deve identificar os recursos próprios disponibilizados pelo município para esta finalidade. Os recursos, ou contrapartida⁸², podem ter outras naturezas além das de caráter financeiro, quais sejam: terras disponíveis para assentamento de populações de baixa renda; mão-de-obra e equipamentos para realização de serviços de infra-estrutura; recursos humanos tecnicamente qualificados ou com experiência prática significativa na área habitacional ou em áreas correlatas; e informações disponíveis ou facilmente organizáveis referentes às necessidades habitacionais no município (SEDU/PR, 2001).

Sobre os recursos financeiros, é possível que sejam utilizados instrumentos de aumento de sua aquisição ou sejam adotadas parcerias com o setor privado, estabelecendo um fluxo de recursos em dinheiro, serviços ou terra, que pode significar entrada significativa de recursos para o desenvolvimento dos programas habitacionais. No que se refere ao aumento dos recursos internos ao município, este pode procurar ampliá-los aumentando a capacidade fiscal e, sobre os recursos externos, o município pode verificar as fontes de financiamento existentes para a política habitacional nas esferas internacional⁸³, federal⁸⁴

sistema de dados para o planejamento; processo de aprovação de projetos, incluindo tempo de tramitação, número de instâncias de aprovação, taxas, cobradas, etc.” (SEDU/PR, 2001: 43). Os estímulos ao mapeamento e cadastramento informatizados têm gerado grande expectativa na administração pública para acelerar a implantação/incorporação das novas tecnologias em suas atividades gerais da gestão, substituindo antigas formas de informações por sistemas informatizados. Esta tendência tem se refletido em vários estados e municípios, cujo financiamento tem sido conseguido e estimulado por bancos nacionais ou internacionais, ou por linhas específicas de financiamento (normalmente de linhas de financiamento federais) ou de programas de desenvolvimento urbano. Além de resolverem problemas do controle cadastral e do mapeamento de problemas, estes investimentos têm chamado a atenção de parcela significativa dos gestores públicos também por outro motivo: propicia ao município maior *status* por possuir a informatização, servindo-lhe também como elemento de *marketing* urbano.

⁸¹ “A partir das informações referentes à Regulação Urbanística será definida a necessidade de elaboração ou reformulação de instrumentos urbanísticos normativos e de controle. *A avaliação desses instrumentos* deverá apoiar-se não apenas em documentos, mas, principalmente, em entrevistas com os *técnicos responsáveis por sua aplicação, profissionais qualificados e setores representativos da sociedade (associações de moradores, incorporadores, etc.)*” (SEDU/PR, 2001:43).

⁸² “Assim entendida como a complementação do valor necessário à execução do objeto de contrato de repasse, podendo ser constituída por recursos financeiros ou de bens e serviços economicamente mensuráveis, passíveis de compor o valor do investimento, na forma dos Manuais de Instruções” (Portaria n. 19, de 3 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais e procedimentos operacionais para a execução orçamentária e financeira dos programas da SEDU/PR, na qual está incluído o Programa Gestão Urbana – Ação de Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS).

⁸³ Organismos internacionais: bancos multilaterais, tais como o Banco Mundial – BIRD – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e outros organismos, como a União Européia, e programas de cooperação como a GTZ (SEDU/PR, 2001: 82).

⁸⁴ Governo Federal: por intermédio dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União ou de fundos específicos, principalmente o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. De maneira geral, recursos administrados pela Caixa Econômica Federal e o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDU/PR, 2001).

e estadual⁸⁵, conforme sugerido no Caderno do Programa desenvolvido para orientar a formulação e implementação do Programa Habitar Brasil/BID (2001).

A prefeitura de São José do Rio Preto entrou no projeto, de acordo com Milton Assis, “mais pela exceção do que pela regra”, pois o deslocamento de favelas – a prefeitura já dava andamento a projetos de remoção de favelas para outras áreas⁸⁶ – não é o aspecto mais apoiado pelo Programa Habitar Brasil/BID. O programa favorece especialmente projetos de urbanização de favelas, principalmente as que se localizam em áreas de risco, mas também de recomposição de áreas ambientalmente degradadas. São José do Rio Preto se inseriu no programa justificando no diagnóstico integrado que o município possui casos de favelas que englobam os dois últimos problemas: ocupações em áreas de risco e degradação ambiental.

De acordo com relato de Milton Assis, em entrevista, e com o jornal “Diário da Região” de 10 de novembro de 2000, “Rio Preto foi incluída no programa, no início do ano, por influência do ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Aloysio Nunes Ferreira Filho, com quem Edinho [prefeito de S. J. Rio Preto, exercício 2001-2004] esteve (...) em Brasília”, como mostra a imagem a seguir. Mirassol, cidade vizinha de São José do Rio Preto entrou da mesma forma no programa, de acordo com Proni, quando observa que estas duas cidades são atendidas por sua regional da Caixa Econômica Federal.

Proni relatou que a etapa do Desenvolvimento Institucional foi concluída pelo município de São José do Rio Preto, e que este enviou à SEDU, para apreciação, o diagnóstico institucional integrado⁸⁷ e o PEMAS. Relatou ainda que, na elaboração do PEMAS estão previstas revisões no plano diretor, criação de políticas habitacionais, revisão da legislação e do código de obras. Assis também fez observações sobre os mesmos aspectos abordados por Proni, relatando que, para a elaboração do PEMAS, foi necessário que a prefeitura se comprometesse a efetuar modificações no plano diretor, elaborar programas habitacionais com cadastramento de áreas e “prestar contas” sobre a

⁸⁵ Governos Estaduais: programas desenvolvidos especificamente para projetos voltados para habitação e saneamento.

⁸⁶ Vale observar que a escolha da área para o projeto de remoção de favelas foi entendido como uma espécie de “parceria” com a iniciativa privada pela prefeitura. Para a compra da área, negociou-se com o proprietário o preço do terreno para os Parques da Cidadania e da Liberdade (dois conjuntos habitacionais – projetos de desfavelamento que envolveram posteriormente recursos do Habitar Brasil/BID). A área estava em zona rural. Para que o custo fosse menor, alega a prefeitura, toda área (que ficaria com o proprietário e a que seria usada no desfavelamento pela prefeitura) foi inserida no perímetro urbano.

⁸⁷ Diagnóstico sobre a capacidade *institucional* do município no setor urbano-habitacional para o atendimento de populações de baixa renda.

legislação urbanística municipal. O PEMAS foi desenvolvido em São José do Rio Preto, de acordo com Milton Assis, então gerente da cidade⁸⁸, com consultoria do CEPAM – Centro de Estudo e Pesquisa da Administração Municipal.



Figura 15 - Prefeito de S. J. Rio Preto negocia empréstimo com Secretaria Geral da Presidência da República

Fonte: Jornal Diário da Região, 10 de novembro de 2000.

Consultando o plano estratégico elaborado, pode-se ver que os itens que englobam a regulação urbanística são bastante vagos no que se refere a estas alterações. Sobre o plano diretor, por exemplo, estão descritos objetivos como “rever o plano diretor visando uma adequação às necessidades econômicas, socioambientais, urbanísticas e culturais do município” ou “analisar o plano atual sob a ótica das diretrizes definidas pela política habitacional e da atual dinâmica do município e encaminhar à Câmara as alterações necessárias”. Os resultados esperados destes objetivos são também bastante vagos na interpretação, mostrando como indicador de realização de cada objetivo, respectivamente, o “plano diretor revisto” e o “projeto de lei encaminhado à câmara municipal”. A descrição dos objetivos para a lei de parcelamento do solo, lei de zoneamento, uso e ocupação do solo e do perímetro urbano e do código de obras são igualmente amplos na interpretação.

⁸⁸ Em entrevista realizada em maio de 2001.

Ainda que o método “estratégico” aponte objetivos, descrevendo-os, e a quantifique a realização das diretrizes, indicando o produto que se quer obter possam ser bastante eficazes, neste caso, até a conclusão deste trabalho, não foram encontradas pistas sobre os meios a serem utilizados, as “táticas”, para atingir o produto/resultado esperado. Está entendido, portanto, a partir das orientações definidas para a formulação dos documentos de regulação urbanística que, além dos documentos consultados é preciso, para elaboração das ações, que haja entrevistas com técnicos e agentes urbanos. Isto leva a crer que, além das determinações técnicas do projeto, está contemplada a possibilidade de participação dos diversos interesses sobre o espaço urbano e que terá maior peso grupos de maior representatividade ou influência. Ainda que caiba ao poder público mediar o processo e defender os interesses coletivos, é notável que este se curve, principalmente no que se refere à regulação urbanística, aos grupos com interesses econômicos mais expressivos ou politicamente influentes.

Para justificar a necessidade de solicitação do financiamento e elaborar o diagnóstico integrado e o planejamento estratégico, o município deveria ter promovido debates entre os agentes urbanos o que, até o encerramento desta pesquisa, não se tornou visível. Ao contrário, até mesmo para conseguir as informações já elaboradas foi encontrada dificuldade, ainda que aparentemente não houvesse oposição dos gestores públicos em fornecê-las. Tanto a existência do debate público, com a participação dos diferentes extratos da população, até a divulgação das intenções e resultados são muito relevantes para o processo democrático de tomada de decisões, sobretudo quando haverão modificações na regulação urbanística. Estas propostas de alterações na regulação urbana, contidas no PEMAS, derivam do diagnóstico integrado, elaborado pela equipe da prefeitura, com consultoria do CEPAM⁸⁹.

Após aceite da etapa de Desenvolvimento Institucional é que são assinados contratos para o desenvolvimento dos projetos, ou seja, que será viabilizada a Urbanização de Assentamento Subnormal – UAS. Proni relatou também que o conceito de assentamentos subnormais inclui ocupações irregulares/desordenadas e locais sem infraestrutura e saneamento principalmente e que, quando o programa foi criado, projetos de desfavelamento vinham sendo desenvolvidos pela prefeitura e acabaram sendo o cerne

⁸⁹ O roteiro elaborado em 14 de julho de 2000 no município de São José do Rio Preto teve a seguinte formação: prefeito: José Ferreira Liberato Caboclo; setor da prefeitura responsável pela política urbana: Sandra Haddad; entidade de assistência técnica: CEPAM e como responsáveis pela elaboração do diagnóstico Milton de Assis Faria Júnior, gerente da cidade e Martílio dos Santos, coordenador Habitar Brasil/BID- CEPAM.

da solicitação dos recursos ao programa. A prefeitura pretende, de acordo com Proni, usar estes recursos para dotar de equipamentos sociais o bairro Parque da Cidadania, para onde foram deslocados alguns dos 12 núcleos de favelas do município e, se houver algum recurso restante destes investimentos, construir casas definitivas em alvenaria para os moradores do novo bairro.

Quando aprovada a etapa de DI, o município precisa elaborar lei específica que permita o recebimento dos recursos. A Lei 7989/00, que “autoriza o poder público a prover os loteamentos irregulares de infra-estrutura e equipamentos urbanos” foi elaborada, de acordo com Milton Assis, para permitir o recebimento destes recursos. Mas a ambigüidade do texto permite outras interpretações. O artigo primeiro da lei dispõe: “fica o Poder Executivo Municipal autorizado a prover os loteamentos irregulares de infra-estrutura e de equipamentos urbanos básicos que atendam as necessidades de preservação da saúde e segurança dos seus moradores”. O parágrafo único do artigo segundo dispõe que “em hipótese alguma deverá haver ônus para os moradores dos loteamentos contemplados com as obras de infra-estrutura e de equipamentos urbanos básicos”. Diante do número de loteamentos irregulares existentes no município e do direcionamento dos recursos do Habitar Brasil ao projeto priorizado na cidade, o Parque da Cidadania, o artigo terceiro não poderia dispor, sem maiores restrições ou detalhamento que “os recursos extra-orçamentários referidos no artigo segundo serão provenientes do Programa Habitar Brasil/BID”, gerando interpretações ambíguas e outras possibilidades sobre o uso do recurso.

Um trabalho social vinculado ao projeto de urbanização do Parque da Cidadania cujo financiamento é solicitado ao Programa Habitar Brasil/BID foi elaborado em conjunto pela prefeitura municipal e pela Multisetorial, empresa de assessoria contratada para este fim. Este trabalho se encontra dividido em quatro partes, quais sejam: a cidade e o projeto de urbanização integrada; diagnóstico social integrado; proposta de trabalho social; e resultados esperados com a implementação do projeto.

A escolha da área para o novo assentamento das favelas removidas foi justificada, neste trabalho social, pela existência de vários núcleos de favelas no município, o que caracterizou os focos de “subnormalidade habitacional” e pela localização destas, consideradas áreas de risco ou degradação ambiental. Além das favelas, são acrescentados à soma da subnormalidade 5 loteamentos irregulares e 95 clandestinos, que totalizavam, no diagnóstico sobre a capacidade institucional do município, em junho

de 2000, 3.472 domicílios e uma população de 12.624 pessoas, conforme tabela 29, a seguir:

Subnormalidades	Quantidade de Assentamentos	Número de Domicílios	População
Favelas	12	622	1.942
Loteamentos clandestinos	95	2400	9.200
Loteamentos irregulares	05	450	1.500
Cortiços *	0	0	0
Total	112	3.472	12.642

Tabela 29 – Número de assentamentos, domicílios e população em condições de subnormalidade

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (2000) – Projeto de Trabalho Social de São José do Rio Preto.
não existem cortiços no município.

A identificação dos assentamentos subnormais e remoções empreendidas pela prefeitura do município de São José do Rio Preto estão na tabela 30, a seguir:

	Nome	Unidades	Habitantes	Remoções	Data
1	Marajó	10	33	-	-
2	Antunes *	36	136	36	05/2000
3	Laranjeiras *	73	271	73	05/2000
4	Gonzaga Campos	98	312	-	-
5	Triângulo *	116	291	116	05/2000
6	Brejo Alegre	20	69	-	-
7	Piedade *	41	140	35	05/2000
8	São Francisco *	15	77	15	05/2000
9	Santa Terezinha *	66	83	62	05/2000
10	Árvore	45	174	45	03/1999
11	Don Lafayette	82	270	82	07/1997
12	Represa	20	86	20	07/1997
	Total	622	1.942	484	

Tabela 30 – Número de unidades habitacionais, habitantes e remoções de assentamentos subnormais

Fonte: Secretaria da Habitação (junho 2001) - P.M. São José do Rio Preto
Projeto de Trabalho Social apresentado ao Habitar Brasil/BID
(-) dado não disponível.

A escolha da área se deu de forma rápida e pressionada pois, de acordo com o Projeto de Trabalho Social que acompanha o Diagnóstico Integrado,

“...a administração municipal de São José do Rio Preto, nos primeiros meses do ano de 2000, momento em que a equipe local estava finalizando o *Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de São José do Rio Preto no Setor Habitacional para Atendimento às Populações de Baixa Renda (junho /2000)* para o Programa Habitar Brasil BID, deparou-se com a necessidade de “apressar” uma solução, ainda que provisória para 6 dos 12 assentamentos subnormais, que haviam na cidade, todos eles localizados em áreas de risco e de proteção de mananciais. (...)

As fortes chuvas ocorridas no período provocaram desabamentos e aumentaram o grau de risco para os ocupantes daqueles assentamentos (...).

A solução encontrada foi a de transferir as famílias, assentadas em áreas de várzeas da rede hídrica que corta a cidade, para o Parque da Cidadania, gleba de propriedade municipal, com aproximadamente 927,2 ha. Parte dessa área (55,92 ha.), localizada ao norte da cidade, foi parcelada em lotes, de 10 m de frente por 20m de fundos, e, até o início do mês de junho, 313 unidades habitacionais já estavam ocupadas por famílias transferidas de assentamentos desativados.

Por ocasião da transferência, 57 famílias invadiram lotes vazios e casas de madeira em construção, sendo que em janeiro de 2001, a Prefeitura, complementou o cadastro de beneficiários do programa, com a inclusão destas 57 famílias, totalizando 370 famílias. Outras famílias (23) ocuparam uma área verde do loteamento, porém, em posteriores negociações, ficou definido que elas serão atendidas em outro programa habitacional, já em andamento.” (Projeto de trabalho social de São José do Rio Preto, parte integrante do Diagnóstico Integrado entregue ao Habitar Brasil/BID: 11).

O número de moradias situadas em áreas de risco e de proteção ambiental estão relacionadas na tabela 31, abaixo:

Áreas	Quantidade de assentamentos	Número de domicílios	população
Inundações	9	567	1.710
Desabamentos	1	15	77
Insalubres (lixões, alagados)	Não	Não	Não
Proteção de Mananciais	2	40	155
Área de preservação permanente	Não	Não	Não
Total	12	622	1.942

Tabela 31 – Moradias situadas em áreas de risco.

Fonte: Secretaria da Habitação (junho 2001) - P.M. São José do Rio Preto
Projeto de Trabalho Social apresentado ao Habitar Brasil/BID

A identificação e localização das favelas no perímetro urbano do município de São José do Rio Preto estão colocadas no mapa a seguir, onde podem ser vistas as favelas que foram deslocadas para o Parque da Cidadania⁹⁰ e a localização deste novo bairro. Pode-se perceber a localização das favelas concentradas na área norte, segregadas pela hidrografia e pela a ferrovia. Vale lembrar que hoje a área norte da cidade possui infraestrutura viária melhor do que há alguns anos, tendo melhorados os acessos a esta parcela significativa da cidade.

Antes das obras viárias (inclusive com construção de avenidas “marginais”), a área norte ficou praticamente apartada do restante da cidade, fazendo com que se desenvolvessem várias atividades de comércio e serviços e despertasse na população o desejo de se desvincular da “cidade formal”. A área norte hoje somente não possui serviços dos correios e bancários, tendo recebido até mesmo uma filial da Associação Comercial. E, ainda, São José do Rio Preto possui grandes problemas de abastecimento d’água em toda a cidade, da qual a zona norte sempre foi a que mais sofreu com o problema.

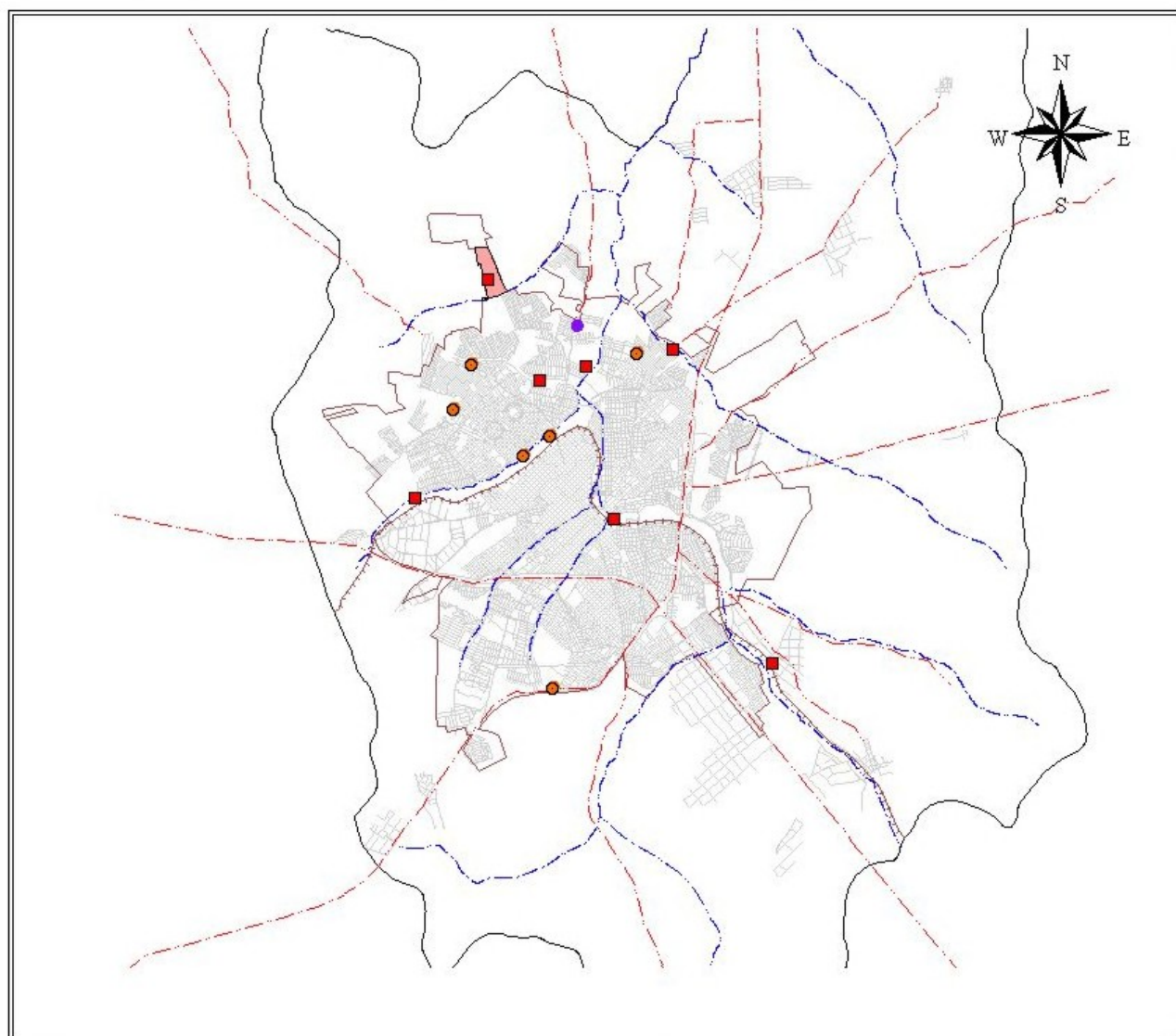
O Projeto de Trabalho Social apresentado ao programa Habitar Brasil/BID destacou também outras características sobre os assentamentos transferidos, como “número expressivo de unidades com co-habitação familiar; inexistência de infra-estrutura, organização social precária, sem lideranças; inexistência de equipamentos públicos nas áreas; alguns núcleos eram foco de tráfico [de entorpecentes] (...) Este conjunto de carências tem contribuído para a baixa estima da população e o preconceito dos moradores do entorno, que consideram o Parque da Cidadania uma ‘Favela Organizada’.”

Ainda que este trabalho social procure resolver e dar assistência aos problemas sociais, a população demonstra evidências de que eles estejam se encaminhando para a solução. Para a população incluída socialmente a escolha da área não poderia ser melhor, pois se localiza na área periférica da cidade, longe de seus interesses. A população da cidade e os próprios moradores encaram a situação num misto de medo e preconceito, como mostra o jornal “Diário da Região” com a manchete do dia 31 de janeiro de 2001: “Traficantes instalam pedágio do medo no Parque da Cidadania” (caderno Cidades).

Além disto, Lei n. 7989/00 "autoriza o Poder Executivo a prover os loteamentos irregulares de infra-estrutura e equipamentos urbanos". De acordo com o artigo 2º desta mesma lei, "os gastos despendidos para a execução das obras e implantação dos equipamentos referidos (...) terão origem em recursos extra-orçamentários". O artigo 3º da lei define, a seguir, que estes recursos extra-orçamentários "serão provenientes do Programa Habitar Brasil/BID". Mais um exemplo de abuso no uso dos recursos, desta vez externos mas diretamente destinados ao uso social, evidentemente carente destes, como se pode ver.

⁹⁰ O Parque da Cidadania está localizado na zona norte da cidade, a 10 km do Paço Municipal, considerado o mercado zero do município. Tem como limite ao norte os Parques da Cidadania I e II, ao sul os bairros Santo Antônio e Jardim Maria Lúcia e a leste e oeste glebas (sítios) de propriedade particular.

Mapa 07 - Favelas e Parque da Cidadania



- Favelas
- Não removidas
 - Removidas
 - Parque da Cidadania
 - RenascerConjunto Habitacional
 - Hidrografia
 - Rodovias
 - Ferrovia
 - Perímetro Urbano
 - Logradouros
 - Limite do Município

4 0 4 8 Kilometers

Fonte dos dados: P.M.S.J.Rio Preto (2001)
Elaboração: Eng. Cart. Edmilson M. Volpi

Os moradores “de bairro carente” contam, na notícia, que são obrigados a pagar pedágio para sair da região ou caminhar nas ruas durante a noite sem ser incomodados. O pedágio instalado impede também que serviços de entrega cheguem até o local, fazendo com que os moradores fiquem isolados no período noturno (Diário da Região, 01 de fevereiro de 2001, caderno Cidades). A figura 16, apresentada a seguir, mostra a página desta reportagem. É a imagem que a população da cidade conhece do assentamento.



Figura 16 - Notícia local sobre o assentamento financiado pelo BID.

Fonte: Jornal Diário da Região, 01 de fevereiro de 2001.

Durante a análise das contas públicas, foi mencionada a inexistência dos valores da dívida externa municipal. A participação neste programa pode ter contribuído para o aumento da dívida total, uma vez que mostra um saldo devedor (não conhecido até a conclusão deste trabalho) a ser somado na dívida interna municipal. Além disto, a “necessidade” do município de participar do Programa Habitar Brasil/BID, conforme justificado no Diagnóstico Integrado pelo “fraco poder de interveniência do município, uma vez que o formulador principal da Política Macro-econômica é o Governo Federal, resta a ele o esforço para manter em seu território as atividades econômicas existentes, assim como para atrair novos investimentos” (Diagnóstico Integrado, 2000: 7).

Fica mais uma vez caracterizada a fragmentação na atual forma de planejamento brasileiro, diferente do desenvolvido nas décadas anteriores, com a inserção isolada dos

municípios em programas de desenvolvimento urbano, para os quais só cabe a eles entrar e manter-se nele, como é o caso do Habitar Brasil/BID. O município passou a negociar diretamente como o investidor, passando à sua inteira competência gerir e garantir a execução do projeto, inclusive contando com consultorias para elaboração e implantação das etapas exigidas, enquanto o governo federal viabiliza a transação, garantindo a redução do risco do investimento à agência financiadora.

Para compreender a situação atual do Programa em todo o Brasil, foi novamente consultado o *site* da Presidência da República. Os resultados esperado até 2002 é atender 445 mil famílias brasileiras, com infra-estrutura urbana, habitação e saneamento. A situação em junho de 2001 é a que segue:

“Na ação "Melhoria das condições habitacionais, de infra-estrutura e de saneamento básico (Habitar-Brasil/BID)" foram firmados 82 contratos de repasse com municípios relativos ao componente de Desenvolvimento Institucional - DI, para elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS, aquisição de equipamentos, treinamento de equipes locais e elaboração de estudos técnicos voltados para a área habitacional. Foram concluídos PEMAS de 45 municípios, elaborados 10 estudos técnicos, treinados 97 técnicos municipais e adquiridos 92 equipamentos de informática e 41 softwares.

Ainda nesta ação, existem mais 7 operações contratadas para execução de obras em favelas que estão em fase final de licitação e com obras já iniciadas e, quando concluídas, deverão beneficiar 8.688 famílias. Estão aprovados outros 4 projetos integrados, com previsão de contratação no mês de julho/2001 para atender a 7.322 famílias. Além desses, estão em fase final de análise, com previsão para assinatura de contrato ainda em julho/2001, outros 6 projetos que irão beneficiar mais 7.367 famílias. Existem mais 13 municípios com projetos em fase adiantada de análise.” (<http://www.planalto.gov.br>, consultado em 11 de março de 2002).

Qual é, enfim, a diferença entre o projeto Habitar Brasil/BID e os projetos habitacionais já desenvolvidos em São José do Rio Preto? Com a extinção do BNH, nos anos 1980, o financiamento da habitação popular no Brasil passou a existir em outros diferentes formatos. No final desta mesma década, um processo de descentralização fiscal efetuado nas esferas de governo tornou o município responsável por investimentos em vários setores do desenvolvimento urbano. O município teve, por sua vez, além deste acréscimo em suas competências, sua capacidade de investimentos reduzida com o agravamento da crise econômica brasileira e, nos anos 1990, com a retirada de parte da

cota de repasse fiscal que havia sido redistribuída no final dos anos 1980 aos municípios juntamente com as novas atribuições, pelo Fundo de Estabilização Fiscal do Plano Real. O município passou a ter, então, novas atribuições e responsabilidades sobre o desenvolvimento urbano – como prever e implementar projetos de habitação popular, por exemplo – e a disponibilizar de menores recursos do que possuía antes.

Conseguir investimentos para a habitação passou a ser outro desafio para os municípios. Com o oferecimento da linha de financiamento oferecida pelo governo federal – também distinta da desenvolvida outrora com projeto nacional de habitação executado pelo BNH, uma vez que envolve empréstimo de capital internacional e a negociação direta do município com o órgão financiador – o município encontra nova alternativa para construção de habitação popular.

O município de São José do Rio Preto, inserido neste programa que visa atendimento de famílias de até três salários mínimos que vivem em “aglomerações subnormais” passou a preencher os requisitos exigidos pelo BID. O Programa exige que o município elabore um diagnóstico para caracterizar os locais e a parcela da população que vive em subnormalidade, a fim de que sejam destinados às mais necessitadas os recursos. Para tanto, há uma condição primordial: que o município tenha capacidade técnica para desenvolver tal estudo, o qual resultará, além do diagnóstico exigido, em um Plano Estratégico que trará mudanças no Plano Diretor. A composição desta equipe, a elaboração do diagnóstico e a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional, primeira etapa financiada pelo Programa Habitar Brasil – denominada Desenvolvimento Institucional - é elemento novo no planejamento urbano e na política habitacional nacional.

O que há, enfim, de novo no planejamento urbano de São José do Rio Preto? Ainda que objetivos estratégicos – como o desenvolvimento da cidade através de investimentos no turismo de negócios e das universidades e tecnologias presentes no município, tenham sido colocados desde a elaboração do Plano Diretor de São José do Rio Preto e incorporados no Capítulo III deste, no início dos anos 1990, os projetos urbanos elaborados e priorizados dentro da administração pública – em parceria com a iniciativa privada – e a evolução da composição da estrutura de planejamento municipal é que acabam apontando para a real aproximação com elementos do planejamento estratégico de cidades.

Os projetos de turismo de negócios desenvolvidos com parceria do poder público e da iniciativa privada e a criação dos cargos de Gerente de Cidade e do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento inserem a cidade na tendência atual das cidades em elaborar e desenvolver tais projetos e modificar suas estruturas de planejamento urbano em prol de competição entre elas. Conseguir atrair investimentos desta natureza acabaria por colocar a cidade em posição de “vencedora” em relação às outras com as quais estabelece relação competitiva. Instituir novos cargos como a Gerência e o Conselho demonstraria que está sintonizada com a tendência de planejamento do momento, o que a ajudaria na viabilização das “novas estratégias”: atrair empresas e gerar empregos.

O discurso também renovado incorpora estas “novas estratégias”, em torno das quais giram outros novos elementos no planejamento urbano. Crise econômica agravada, geração de empregos, avanço da tecnologia passam a constituir justificativa suficiente para inserir a cidade na “competição entre cidades”. Os elementos que indicam as intenções de desenvolvimento urbano ou demonstram a implantação de novo critério de gestão – empresarial – estão bem colocados nas mudanças da divulgação do que a cidade dispõe e realiza: o *marketing* urbano. A *internet* passou a ser dispositivo de grande destaque na divulgação urbana – como mostrado neste capítulo. Além deste dispositivo, a criação de logotipos, marcas do governo e de programas sociais – até então nada de novo – vem sendo incrementadas de forma a tornar mais visíveis as ações sociais em parceria com a iniciativa privada – esta sim, uma nova característica.

Além do discurso e do *marketing*, os dados que apresentam o que foi implementado na cidade estão diretamente relacionados a ações que incorporam capital privado, as “parcerias” – especialmente aquelas apontadas como “estratégicas”, como as que envolvem o turismo – e os investimentos de capital internacional para habitação. As primeiras vem sendo justificadas pela competição das cidades e pela geração de empregos e, a segunda, pela falta de recursos municipais para tal investimento. No entanto, a prática traz novos elementos, como o Desenvolvimento Institucional do município e seu produto, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais.

A aproximação do planejamento urbano com o modelo empresarial de planejamento urbano, o chamado “planejamento estratégico de cidades” e a presença das novas características não descarta, nem o distancia, das antigas condutas do planejamento tradicional. O velho hábito de priorizar setores específicos e estreitos da população continuam presentes tanto nas impressões da população quanto na conduta da gestão

pública, principalmente no que se refere à alteração de padrões urbanísticos para atendimento de poucos beneficiados – normalmente os mesmos que são atendidos em qualquer outro modelo de planejamento, inclusive o “planejamento estratégico de cidades”.

Novos são os elementos estruturais do planejamento, como a Gerência da Cidade e o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, dentro do qual a participação popular não passa de discurso e audiências públicas sem público, legitimadoras de ações do governo; o próprio discurso político revigorado, justificado por causas que estariam impedindo o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida da população, como a crise econômica e o desemprego – o que o município passa a dizer que busca suprir; o discurso intimamente relacionado com o *marketing* urbano, ou seja, sobre o que se divulga do que foi feito e sobre o que se pretende fazer; e as parcerias com a iniciativa privada em andamento, especialmente as direcionadas ao turismo, ramo “estratégico”. Velhos são os beneficiários, poucos, tanto os de capital local quanto os de capital internacional, ambos geradores do processo de segregação sócio-espacial da população municipal de São José do Rio Preto, nestes casos estimulados pelo poder público da cidade.

CONCLUSÃO

O planejamento urbano tem ocupado posição de destaque nas administrações municipais em geral, e não é sem fundamento que isto tem ocorrido. A partir do final da Segunda Guerra Mundial ocorreram transformações em alguns aspectos fundamentais da economia, os quais influenciaram a configuração e significado do espaço urbano e o cotidiano de quem vive na cidade, como se viu. O planejamento urbano teve, a partir de então, suas forças renovadas, tanto pela necessidade de melhorar a condição de vida nas cidades – como acreditam alguns – quanto pela necessidade de tentar “prever” e/ou pensar ações em tempos de crescente incerteza – como querem outros.

O processo de globalização da economia não promoveu a igualdade no mundo, nem ao menos redução de disparidades, como se propagava. Ao contrário, gerou ainda mais desigualdades, incertezas e instabilidades. Aumento do desemprego, da moradia em condições precárias, empobrecimento da população, falta de condições de investimento do poder público e aumento da degradação ambiental são alguns dos fatores que modificaram o cenário das cidades, transformaram o espaço urbano e as condições de sobrevivência do ser humano nele. O empobrecimento da população não se dá somente pelo aumento de população causado pela migração, como predominou em outros tempos. A população urbana é que empobrece acima de tudo, o que migra são as empresas e os capitais. Afasta-se a idéia de que o poder público é que deve prover condições melhores para a população que vive na cidade ou no campo. O Estado tem o campo de ação reduzido e também não é sem fundamento que isto tem ocorrido e também não têm sido poucas as conseqüências negativas para grande parcela da população geradas por esta redução do papel do Estado.

As modificações ocorridas foram então estudadas nesta dissertação com o foco em todo o mundo, ou seja, o que aconteceu após a Segunda Guerra que acabou por gerar o novo cenário que se procura entender na cidade. A mudança do pensamento após os anos 1930 sobre o liberalismo do mercado, as crises energéticas, a crise da dívida externa dos países periféricos, as conferências internacionais sobre assentamentos humanos e meio ambiente, as condutas para manter a hegemonia norte-americana e dos países centrais que resultaram em “consenso de recuperação” das economias de países em crise, a influência das consultorias estrangeiras – especialmente dos catalães – e a experiência de remodelação de algumas cidades do mundo com contextos absolutamente específicos – que não podem ser reproduzidos em qualquer lugar – deu novo fôlego à compreensão do planejamento urbano, como se viu na primeira parte desta dissertação. A interferência destas modificações pôde ser verificada em vários cantos do mundo, os quais não foram abordados especificamente neste trabalho.

A pergunta central colocada então foi: quais reflexos destas mudanças sobre a compreensão do planejamento urbano no Brasil e quais mudanças foram efetivamente observadas na gestão e no espaço urbanos em decorrência destas modificações? Enfim, o que há de novo no planejamento urbano no Brasil? A escolha de São José do Rio Preto foi decisiva no encaminhamento do trabalho, pois estudos de urbanização brasileira desenvolvidos por Negri (1994), pelo IPEA (1999) e por Steinberger e Bruna (2001), mostram que a urbanização no Estado de São Paulo continuou a sua trajetória acelerada neste período, isto é, os anos 1990, mesmo com a desaceleração da economia.

Mas estes reflexos não são incorporados de forma instantânea, direta, ou mesmo sem critérios no Brasil. Ao mesmo tempo que o mundo passava por mudanças, o Brasil também sofria transformações internas. A partir de 1950, enquanto os países centrais se recuperavam da guerra, o Brasil se industrializava. Em 1960, enquanto as principais economias começaram a modificar o processo produtivo e valorizar as transações de capital – financeirização da acumulação – o Brasil passava por regime autoritário que desenvolveu um projeto nacional e implementou condições para o desenvolvimento de diversos setores de atividade econômica e da sociedade, numa tentativa de integrar o país em torno de ideais de segurança e desenvolvimento da economia nacional, o que envolveu “estratégias” para o desenvolvimento das cidades brasileiras, envolvendo ações de planejamento. Na década de 1970, enquanto o mundo desenvolvido começava a sentir as mudanças que trariam as causas dos abalos sentidos nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil comemorava o desenvolvimento industrial e o “milagre econômico”.

Mas na década de 1980 o Brasil – e outras economias periféricas – sofreram as consequências da crise do modelo de acumulação consubstanciadas na crise da dívida externa contraída nas décadas anteriores. Enquanto o Brasil atravessava o processo de redemocratização, em que se situava os novos fundamentos e conceitos de desenvolvimento urbano propostos pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, algumas economias periféricas, a exemplo da mexicana – anunciavam, já no início dos anos 1980, a grave crise econômica em que embarcaram praticamente todos os países periféricos.

Ao mesmo tempo que o Brasil possuía chances de traçar diretrizes diferentes das que vinham sendo implantadas, com novos ares dados pelos ideais da Reforma Urbana, numa contestação do planejamento tradicional, rígido, autoritário, implementado pelos governos militares por meio de órgãos de planejamento nos estados e nas cidades, ligados a diretrizes federais, dentro do país a crise econômica despontava e começava a jogar por terra estes ideais e fora dele novas cartas estavam para ser lançadas. Duas foram as conferências que influenciaram a mudança dos paradigmas do planejamento urbano nos anos 1990: a conferência promovida pelo FMI na qual foi lançado o documento que veio a ser conhecido como o Consenso de Washington e a Agenda Habitat II.

O Consenso de Washington consistiu em um programa – ou estratégia – para alinhar as economias periféricas em crise de dívida externa aos interesses das economias centrais, como se viu na primeira parte desta dissertação. A “estratégia” foi planejada para ser implementada em três fases: estabilização macroeconômica, reformas estruturais e retomada do crescimento econômico. Isto significou, para os países periféricos, a abertura de seus mercados, a redução do Estado por meio de privatizações, e a redução de despesas como forma de solucionar problemas com a crise fiscal – inflação intensa, *déficits* em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição de renda. Ainda que estas distorções não tenham sido objetivadas pelo Consenso, foram agravadas a partir das mudanças estruturais promovidas no país, algumas sim por conta de implantação de tais estratégias. A incorporação das propostas que formaram o Consenso já vinha sendo feita em algumas economias periféricas desde o início dos anos 1980, como no caso da África, realizada pelos próprios técnicos dos bancos, e o Chile, na América Latina. Prosseguiram em países como Bolívia e Polônia, implementados com a ajuda de estudantes universitários norte-americanos e, finalmente, atingiu países como México,

Argentina, Rússia, Taiwan, Índia, e Brasil. A partir do início dos anos 1990 a agenda neoliberal é implementada aceleradamente no Brasil, quando as transformações receitadas começam a ser realizadas ainda no governo Collor (Fiori, 1994).

A Agenda Habitat II, por sua vez, realizada em Istambul na segunda metade dos anos 1990, que apresentou estudos e experiências consideradas exemplares sobre assentamentos humanos, ajudou também a difundir idéias de descentralização e desregulação na escala local consistentes com o Consenso de Washington, difundidas especialmente pelo documento oficial da conferência (*Global Y Local*) de autoria dos catalães Jordi Borja e Manuel Castells. Para estes autores, a cidade, ou seja, a escala local se mostra a mais importante para enfrentamento dos crescentes problemas sociais e urbanos no mundo globalizado, pois nele se consolidam várias dimensões do desenvolvimento humano, especialmente os relacionados com o desenvolvimento da economia e com as novas possibilidades oferecidas pelo avanço das telecomunicações.

O enfoque proposto pelos catalães culmina com a proposta de formulação de uma “única visão estratégica” para as cidades, as quais contemplariam três aspectos fundamentais para o desenvolvimento no futuro: o econômico, o social e o físico. Teve repercussão particularmente ampla a crença na existência de paralelismo entre o “sistema empresa” e o “sistema cidade” num mundo “globalizado”, central na análise e propostas relativas à gestão urbana sugeridas pelos autores. Em um mundo competitivo, portanto, lugares competitivos. A identificação de “temas críticos”, ou o que deveria ser melhorado na cidade através de proposição de estratégias, é um processo de reflexão baseado em critérios *quantitativos* e não *qualitativos*. O cruzamento de requisitos de competitividade e habitabilidade são utilizados como parâmetros para lançamento das “estratégias” relacionadas à análise de um lugar específico, mas que acabam sendo as mesmas em qualquer local analisado: os principais elementos da oferta urbana, entre os quais se sobressaem a disponibilidade seletiva no espaço e na sociedade de apoio público à formação de recursos humanos, a atividades produtivas, infra-estrutura de comunicações e transporte, equipamentos associados a elevada qualidade de vida, todos orientados para atração de empresas, em que sobressai a ausência de visão ou interesse do planejador pelo conjunto do espaço e da sociedade.

A análise e o planejamento do lugar deveriam tratar individualmente de cada cidade, com suas especificidades, suas particularidades. Mas, como observou Vainer (1999), o que se deve oferecer é o mesmo produto, para o mesmo perfil de comprador. Ou seja, na

competição entre cidades por investimentos externos que viriam para “salvá-las” da crise econômica e gerar empregos – justificativas suficientes para que o modelo se alastrasse pelo mundo – o que toda cidade deve oferecer são os mesmos produtos: presença de infra-estrutura instalada, mão-de-obra barata e qualificada, tecnologia de telecomunicação, centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, terra mais barata para instalação de empresas e desenvolvimento urbano que dê qualidade de vida aos que vierem a ser incorporados por este desenvolvimento.

Os primeiros requisitos apontados são os que têm sido insistentemente buscados pela gestão urbana e normalmente são medidos quantitativamente (Güell, 1997 e Vainer 1999). A presença destes não significa que a cidade esteja mais desenvolvida socialmente. A distribuição dos equipamentos, serviços e infra-estrutura têm priorizado extratos muitos reduzidos da população, o que não melhora a qualidade de vida dos habitantes da cidade como um todo. A maior parte da população fica excluída do que se compreende por “desenvolvimento”, a qual também não está inserida no planejamento urbano, entendido como o processo de análise e ações que visam o atendimento da maior parcela da população não somente nos aspectos físicos da cidade – com a provisão de infra-estrutura, zoneamento, parcelamento de solo e sistema viário – mas também no planejamento de ações que incorporem as questões relacionadas à saúde coletiva, à educação, à habitação. Estes últimos somente poderão ser previstos e realizados com a adequação do orçamento urbano para estas prioridades sociais, o que não é o foco do planejamento estratégico de cidades – de caráter empresarial – difundido aos quatro cantos do mundo (Arantes, Vainer e Maricato, 2000 e Swingedouw *et alli*, 1999).

Além destes critérios, a presença de grandes áreas verdes ou parques estaria sinalizando um aumento da qualidade de vida da população da cidade em geral – o que se sabe não corresponder à realidade na maior parte das cidades que incorporaram este modelo. A presença de uma liderança política forte – a fim de garantir a legitimação destas ações através do reconhecimento e apoio público – também tem sido implementada, ou através da figura de um governante forte, que represente a liderança institucionalizada da população, ou através dos cargos de “gerência da cidade”, uma vez que, no que prega o novo paradigma, a cidade é semelhante a uma empresa.

É importante observar, neste momento, que cidades que adotaram estas medidas e tiveram “êxito”, passavam por momentos de condições especiais, não reproduzíveis em

qualquer lugar do mundo. São os casos de Barcelona, na Espanha, cujo objetivo do plano estratégico foi “consolidá-la como uma *metrópole empreendedora* européia”; São Francisco, nos Estados Unidos, cujo objetivo do plano traçado foi “criar um ambiente que permitisse à cidade *prover crescimento dos negócios* e oportunidades de trabalho”; Nova Iorque, Estados Unidos, cujo objetivo foi “fazer da cidade um lugar melhor para se viver, trabalhar e *conduzir negócios*”. No Brasil, para a cidade do Rio de Janeiro, foi traçada a estratégia de “torná-la uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e alegria de viver [o que inclui o desenvolvimento da indústria do turismo]. Uma metrópole *empreendedora e competitiva*, com capacidade para ser o *centro de pensamento, geração de negócios* para o país e de sua *conexão privilegiada com o exterior*” Güell, 1997, grifos nossos).

Voltando ao cenário brasileiro do final da década de 1980, recorda-se: redemocratização do país com contestação do modelo autoritário de planejamento urbano, possibilidades de realizar formas idealizadas de gestão democrática pelo Movimento da Reforma Urbana oferecidas pelo novo texto Constitucional, o qual incorpora de forma inédita na legislação princípios de política urbana. Por outro lado, crise econômica agravada no país, municípios com mais atribuições sob sua responsabilidade e recursos não acrescidos na mesma proporção para fazê-las, e que foram reduzidos ainda mais na primeira metade da década de 1990 com o plano de estabilização da moeda promovido pelo governo federal. As reformas propostas pelo Consenso de Washington - abertura do mercado, privatizações, redução do papel do Estado e redução da despesa pública – contribuíram para gerar finalmente o atual quadro de crescimento pífio da economia brasileira. A tentativa de redução dos gastos públicos implicou na redução do de “salário indireto”, assim chamado por Francisco de Oliveira, ou seja, houve redução de investimentos públicos em infra-estrutura, serviços de saúde pública, educação e, com a extinção do BNH, a redução ou colapso do financiamento para habitação popular.

Não é de se estranhar que os dirigentes municipais tenham acreditado tanto no novo modelo de planejamento urbano que rapidamente se disseminava e tenham procurado implementá-lo. Especificamente no estado de São Paulo, que até então produzira riquezas provenientes do desenvolvimento industrial, num primeiro momento restrito à capital e sua região metropolitana mas que, num segundo momento, foi estendido para o interior do estado, sentiu particularmente os impactos destas mudanças. Como se viu na segunda parte desta dissertação, a tendência de reconcentração de novos investimentos

industriais na região metropolitana e na sua assim chamada “região expandida”, envolvendo cidades num raio de aproximadamente 150km da capital, ilustram essa nova realidade, em que sobressaem as “desvantagens locais” dos municípios que se localizam fora desta área. Não surpreende que estes últimos municípios, dentre os quais se insere São José do Rio Preto, se tornam vulneráveis a idéias de competição entre cidades, atração de investimento, planejamento estratégico com estes objetivos. Foi no sentido de verificar como se desenrola este processo neste município que o trabalho de pesquisa foi orientado.

Na tentativa de verificar a existência de semelhanças com o “novo” modelo de planejamento urbano estratégico foram buscadas informações que pudessem responder a algumas questões colocadas. Quais novos elementos configuram o planejamento urbano de São José do Rio Preto? Há algo novo no planejamento urbano que se verifica na cidade? Como este se configura?

A primeira tarefa foi identificar o que era velho, ou seja, levantar aspectos históricos relevantes que pudessem identificar, posteriormente, o que é novo. Mas o novo estava relacionado aos produtos que deveriam ser oferecidos pela cidade para que esta se inserisse na competição entre cidades e, supostamente, gerasse novos empregos e tivesse melhorada sua condição de moradia, tanto no acesso a habitação quanto no acesso ao solo urbanizado. Estes elementos se detiveram especificamente ao estudo da existência – ou não – de algumas características do planejamento “estratégico”, quais sejam: grandes projetos urbanos, investimentos na área de turismo, existência de parcerias entre os setores público e privado, presença de *marketing* urbano e renovação no discurso político, nas justificativas para as novas possíveis condutas.

Puderam ser encontrados alguns destes novos elementos, como a presença de liderança política legitimadora, através da criação na cidade, no início dos anos 1990, do cargo de Gerente da Cidade; discurso político revigorado e construído para demonstrar a sintonia da gestão urbana com as novas condutas mundiais, no caso a globalização e gestão empreendedora; ações de *marketing* urbano, especialmente o relacionado com a divulgação do poder público; a presença de parcerias dos setores público e privado, tanto para grandes projetos urbanos (como a construção de centro empresarial) como para projetos de turismo de negócios (como o projeto de investimento internacional na área de lazer, hotelaria e eventos), além de possibilidades de novas parcerias, oferecida por legislação recente, a fim de prover equipamentos de uso coletivo na cidade. No

primeiro semestre de 2002, a estrutura da Secretaria de Planejamento de São José do Rio Preto contava com uma Assessoria de Projetos Estratégicos e com uma Coordenadoria de Gestão Participativa. A primeira ocupada pelo antigo Gerente da Cidade e a segunda sem participação alguma de extratos da população.

Mas não é só isso o que a administração municipal de São José do Rio Preto oferece para atrair empresas. Incentivos fiscais, doação de terrenos e grande disposição por parte do poder público para negociar benefícios adicionais com possíveis investidores, são elementos presentes na atual concepção de planejamento urbano do município, no que não se diferencia muito da gestão anterior, como se pode observar no capítulo 3. Cabe ao Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento – também novo elemento na estrutura de planejamento da Prefeitura Municipal – e ao poder executivo (até o final de 2000, também ao gerente da cidade) negociar outras modificações, quer seja nos padrões urbanísticos quer seja na tributação do empreendimento ou custo da terra. A flexibilização da legislação urbanística, como adverte Compans (1999), pode permitir a alteração de qualquer parâmetro que tenha em contrapartida a suposta atração de empresas, o pagamento em dinheiro, construção de casas populares ou obras de infraestrutura urbana (entre outras formas), o que mantém ocultas as reais transações privadas e as alterações legais sob a máscara de benefício social.

O planejamento urbano em São José do Rio Preto está intimamente ligado à existência do Plano Diretor, cuja implementação limita-se às Leis de Zoneamento, Parcelamento e diretrizes de desenvolvimento do sistema viário. Sabe-se que estas peças normativas não são suficientes para se atingir a esfera de planejamento urbano que vá além do desenvolvimento físico da cidade, e atinja a evolução da população urbana e a dimensão das políticas urbanas para o desenvolvimento de outros aspectos fundamentais, como o melhor atendimento da maior parte da população – a menos provida de recursos – de serviços de saúde, educação e possibilidades de moradia, além do planejamento do uso dos recursos disponíveis ou passíveis de ser adquiridos. O “planejamento” urbano desenvolvido em Rio Preto mistura aspectos do planejamento tradicional com alguns conceitos do planejamento estratégico de cidades. Este modelo tem sido proposto por interesses específicos como ideal para ser implementado na cidade, ou seja, as prioridades dos investimentos do poder público continuariam atendendo interesses de parcela restrita da população, prática já antiga, só que desta vez legitimados, com anuência da população, persuadida pelo novo discurso baseado na crise econômica: desenvolvimento urbano para atração de empresas e de empregos. O planejamento

urbano continua sendo um processo basicamente normativo e ainda bastante afastado de aspectos que promoveriam real qualidade de vida aos cidadãos.

Conhecidos os contextos histórico e econômico em que se insere a pesquisa e as evidências identificadas para os aspectos de planejamento urbano, passa-se à perspectiva futura. Os aspectos de planejamento abordados demonstram as tendências para condução de políticas e os instrumentos de planejamento urbano estão sendo definidos de acordo com perspectivas de mudança mundial, ou seja, direcionados a atender os requisitos da lógica de mercado. Planejamento é, para Matus (1993), uma ferramenta das lutas permanentes que o homem trava desde o início da humanidade para conquistar graus crescentes de liberdade. A liberdade à qual ele se refere é a de escolher seu futuro, o futuro que pode construir e dele participar: os conflitos e crises seriam, nesta perspectiva, *opções* de futuro. Porém o planejamento é vivenciado como um problema entre os homens: o *homem indivíduo*, que busca alcançar objetivos particulares e o *homem coletivo*, que busca uma ordem e uma direção societária; e ainda, um problema entre as forças sociais, quando os homens coletivos lutam por objetivos opostos. Desta forma, tudo o que ocorre na sociedade é conduzido pelos homens, porém, com distintas ou antagônicas intenções, e muitas vezes conduzido por sujeitos com acesso desigual à informação e ao processo decisório. Por isso quando homens – ainda que seja a maioria de uma população – olham para o “planejamento” desenvolvido, não se reconhecem nele e não o defendem, pois o realizado não lhes pertence.

Pode-se planejar, assim, contrariamente à forte corrente, mas também pode-se acentuar e acelerar tendências já arraigadas, planejando-se a favor da corrente, no caso os esboços das tendências mundiais. Porém, quaisquer meios em que venha a se desenvolver o planejamento contrário às tendências mundiais encontrará resistência, pois tal oposição não vem “naturalmente”, ou seja, como consequência das livres ações, em especial as do mercado, como se tem dito. Por trás das intenções de planejamento, estão os homens com seus valores e ideologias, o que lhes permite posicionar-se em qualquer um dos dois lados: o de consentir e planejar a favor da maior acumulação de riquezas ou o de resistir e se opor ao planejamento desenvolvido pela outra corrente, muitas vezes formada pela minoria da população, mas com força muito maior que o almejado para o que seria desenvolvido para/pela a maioria da população. Novo é o contexto em que se desenvolvem o planejamento urbano atual, especialmente sobre as condições da economia mundial, como se pode observar no capítulo 1 desta dissertação.

Velhas, porém, são as intenções dos homens que planejam e extraem, em decorrência deste processo, maiores possibilidades de ganhos para si mesmos ou para parcelas bastante restritas da população, como se pode observar através das evidências para a cidade de São José do Rio Preto, apresentadas no capítulo 3.

Como lembrado na epígrafe, a mortalha não tem bolsos. Beto Brasiliense, compositor brasileiro, cantou versos claros que espelham a simplicidade com que pode ser tomada a vida, considerando a frase mencionada. Mais do que uma simples canção, um lembrete à real condição humana e um alerta para aqueles cujos valores sempre orientam-se por maiores possibilidades de lucro:

Tu és pó e ao pó revertereis
Em verdade, é só isso que queres
Vem do sol o que queima e as cores
Amanhã teu pó serão flores.

Quando sinto no pescoço um nó
Vem o vento e me sopra: eu sou pó.
(Pó, Beto Brasiliense).

Grande e complexo é o esforço para se compreender a simplicidade. Sem ele, no entanto, não haveria o amadurecimento, a compreensão de que as coisas mais simples é que são as realmente necessárias, embora não necessariamente adotadas. Individual ou coletivamente. Nas relações humanas, sociais, ou planejamento urbano. Como lembra Brasiliense, ao cantar a “desimportância” de uma vida isolada, restrita a interesses pessoais, a lógica da vida é mais simples do que parece. As modificações geradas e complexas são somente obras humanas.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui. 1996 Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade - vol 10, n.3 jul/set.
- AGUENA, Cristiana. 1999 *O planejamento urbano-regional e a Experiência do Consórcio Intermunicipal*. Texto elaborado para Exame de Qualificação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos.
- ARANTES, Lelé. 1998 *Dicionário Riopretense*. São José do Rio Preto: Rio-pretense.
- ARANTES, Otília. 1998 *Urbanismo em fim de linha e Outros estudos sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica*. São Paulo: Edusp.
- ARANTES, Otília, VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. 2000 *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- ASSIS, Milton. Entrevista concedida pelo Secretário da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto a Andréa C. A. Petisco, em abril de 2000.
- AZEVEDO, E A. 1976 *Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo*. USP – São Carlos: Relatório final apresentado à FAPESP.
- AZEVEDO, Sérgio de. 1982 *Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas*. In: DINIZ, Eli. (org.) *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. 1998 "Law and the Future of Urban Management in the Third World Metropolis". IN: FERNANDES, Edésio & VARLEY, Ann. *ILLEGAL CITIES: law and urban*
-

-
- changein developing countries, pp.258-273. Ed The Zed BooksLtd, London-New - York.
- BORJA, J., CASTELLS, M. 1997a *Local y global*. Madrid: United Nations for Human Settlements (Habitat) – UNCHS/Taurus/Pensamiento.
- _____. 1997b Planes estratégicos y proyotos metropolitanos. In: *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: ano XI, n. 1 e 2.
- CADERNOS DO PROGRAMA Habitar Brasil/BID – Volume 1 – Orientações para Formulação e Implementação. (Projeto BRA/00/019). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – IPPUR/FASE, 2001.
- CAIXETA, N. 2000 A Grande Campeã. *Revista Exame* ed 713, ano 34, nº 9 - maio.
- CONJUNTURA ECONÔMICA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 1995, 1998 e 2000.
- CANO, Wilson. *O processo de Interiorização do Desenvolvimento e da Urbanização no Estado de São Paulo (1920-1980)*.
- _____. 1995 *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. São Paulo: FAPESP, Editora da Unicamp.
- CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. 1998 *Organização da Cidade*. [S.I.], Editora Max Limonad.
- CASTELLS, Manuel. 1989 *The Informational City*. Oxford: Blackwell Plubishers – 7 ed., 1996.
- CHAUÍ, Marilena. 1999 *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 11 ed.
- COMPANS, Rose. 1999 *O paradigma das Global Cities nas Estratégias de Desenvolvimento Local*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR.
- _____. 1997 A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados. *Anais do 7º Encontro Nacional ANPUR*.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - 1990. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA – 1988. *Revista dos Tribunais* – atualizada até 31.12.1998.
- DINIZ, Eli. 1997 *Crise, Reforma do Estado e governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- FERNANDES, A. C. 2001 *Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre ajustes de interesses globais e locais no capitalismo*
-

- contemporâneo. In *Espaços e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. Ano XVII, n. 41.
- FERNANDES, Edésio (org.). 1998 *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, Del Rey.
- FIORI, José Luis. 1994 Os moedeiros falsos. *Folha de São Paulo, caderno Mais!* de 3 de julho de 1994.
- _____. 1996 *O Consenso de Washington*. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil, dia 04 de setembro de 1996, com o patrocínio da Federação Brasileira de Associações de Engenheiros – FEBRAE. In <http://www.politicaspUBLICAS.com.br>
- _____. 1997 *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 4 ed. Coleção Zero à Esquerda.
- FUNDAÇÃO SEADE – Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico –<http://www.seade.gov.br>
- FUNDAÇÃO ARMANDO ÁLVARES PENTEADO – FAAP – <http://www.faap.com.br> e <http://www.faap.br/gerente/index.htm>
- FURTADO, Celso. 1982 *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1999 *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GAZETA MERCANTIL, outubro de 1998.
- GONÇALVES, M. F. 1993 *Espaços e Debates*. n. 37.
- GOTTDIENER, Mark. 1997 *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp, 2 ed.
- GÜELL, J. 1997 *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Gustavo Gilli.
- HARVEY, David. 1982 *The limits to capital*. Oxford, Blackwell.
- _____. 1985 *Consciousness and the urban experience. Studies in the History and theory of capitalist urbanization*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____. 1989 *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 4 ed., 1994.
- HOBBSAWM, Eric. 1995 *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras.
- HUERTAS, Franco. 1996 *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo, Fundap.
- IPEA/UNICAMP.IE.NESUR. 1999 *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: UNICAMP.IE.
- JORNAL DIÁRIO DA REGIÃO.
- LANDA, J. Allende. 1995 Desarrollo Sostenible - de lo global a lo local. *Ciudad y Territorio – estudios territoriales*. III (104).
- LENCIONI, Sandra. 1998 Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: Santos, M., Souza, M. A., Silveira, M. L.. *Território - Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Hucitec, ANPUR, 4 ed.
-

-
- LIMA Jr., Pedro de Novais. 2000 Ideologia e representação do espaço no planejamento estratégico de cidades. In: *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XIV, n. 2, p. 143-166.
- LOEB, R. 1970 Aspectos do Planejamento Territorial Urbano. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- MARICATO, Ermínia. 1997 Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XI, n.1 e 2.
- MATUS, Carlos. 1989 *Adeus, Senhor Presidente - Planejamento, Antiplanejamento e Governo*. Trad. De Francisco A Carneiro da Cunha Filho. Recife: Litteris Editora Ltda.
- _____. 1993 *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA; Série IPEA 143, 3 ed., 1997.
- MARX, Karl. 1988 *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 3ª ed.
- MIRSHAWKA, V. 1997 Reengenharia no governo municipal por um gerente de cidade – seção City. In *Gerente de Cidade – Revista da FAAP: Órgão Oficial do Instituto de Gerentes de Cidade da FAAP*, nº 1, ano 1, jan/fev/mar/1997.
- MOTTA, Paulo Roberto. 1998 *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record.
- NEGRI, Barjas. 1994 *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo*. Tese de Doutorado. UNICAMP, Instituto de Economia.
- NOVY, A. e FERNANDES, A. C. 1997 A real supremacia do dinheiro. In: *Revista de Indicadores Econômicos da Fundação de Economia e Estatística (FEE)*.
- OLIVEIRA, Francisco. 1982 O Estado e o urbano no Brasil. In: *Espaços e Debates – Revista de estudos regionais e urbanos*. Vol 6: 36-54.
- _____. 1998 O surgimento do Antivalor – capital, força de trabalho e fundo público. In: *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, coleção Zero à Esquerda.
- OLIVEIRA, F. M. 2001 O Estatuto da Cidade e as grandes intervenções urbanísticas. Anais do “II Encontro Internacional Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. O desafio para as cidades do século XXI”.
- PETISCO, A. C. A. e FERNANDES, A. C. A. 1999 Reestruturação econômica e espacial da rede urbana regional paulista e globalização. Artigo apresentado no 2º *Coloquio sobre las Transformaciones Territoriales*, Santa Fe, Argentina.
-

-
- _____. 2001 Gestão urbana, empresa e democracia: O novo "zoneamento" da legislação urbanística e da produção da cidade em São José do Rio Preto – SP. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, vol. I, p. 25-35.
- PETRELLA, Ricardo. 2001 *Cadernos Le Monde Diplomatique*. Edição especial número 2: "Um outro mundo urbano é possível", janeiro de 2001.
- PIN, Sun. 1999 *Sun Pin: a arte da guerra / Sun Pin*; [adaptação e introdução] D C Lau e Roger T Ames; tradução de Cristina Bazán (original séc IV a. C.) Rio de Janeiro: Record.
- PROENÇA Júnior, D.; DINIZ, Eugênio e RAZA, Salvador G. 1999 *Guia de estudos de estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - <http://www.sjriopreto.org.br>
- REVISTA GERENTE DE CIDADE. Entrevista do Dr. Milton Assis para a Revista Gerente de jan./fev./mar. 1998. in: Página da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto na internet, <http://www.sjriopreto.org.br>, consultada em 06/11/2000.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. 1994 Reforma urbana nos limites da modernização. *Espaços e Debates. Revista de estudos urbanos e regionais*, Nova Dimensão Regional, Prol/CNPq/Finep/SCT/PR, n.37.
- RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. 1998 Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Espaços e Debates. Revista de estudos urbanos e regionais*, Nova Dimensão Regional, Prol/CNPq/Finep/SCT/PR, n.37, 1994.
- ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania - São Paulo 1886-1936. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SÁNCHEZ, Fernanda. 1996 O "city marketing" de Curitiba. In: Del Rio, Vicente e Oliveira, Livia. (orgs.) *Percepção ambiental: a experiência brasileira*. São Paulo: Studio Nobel; São Carlos, SP: UFSCar.
- _____. 1999 Políticas Urbanas em Renovação: uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR.
- SANDRONI, Paulo. 2001 *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 6^a ed.
- SANTOS, Milton. 1993 *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 2 ed.
- _____. 1996 *A Natureza do Espaço – técnica, tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, Milton, SOUZA, M. A., SILVEIRA, M. L. 1998 *Território - Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Hucitec, ANPUR, 4 ed.
-

-
- SANTOS Jr., Orlando Alves dos. 1995 *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR. (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n.1).
- SASSEN, Saskia. 1998 *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- SAULE Jr, Nelson. 1998 O tratamento constitucional do Plano Diretor como Instrumento de política urbana. In: Fernandes, Edésio (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SEDU/PR (SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA). *Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID*. in: <http://planalto.gov.br>, 2001.
- SILVA, Golbery do Couto e. 1981 *Conjuntura política nacional: O poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 3 ed.
- SINGER, Paul. 1981 *Economia Política e Urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 8 ed.
- SOUZA, M. A.. 1999 O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, C. e SCHIFFER, S. R. (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- STEINBERGER, M. e BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A. e SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- SWYNGEDOUW, E., MOULAERT, F. e RODRIGUEZ, A. 1999 *Large Escale Urban Development Projects: a challenge to urban policy in european cities*. <http://www.ifresi.univ-lille1.fr>
- TAVARES, Maria da Conceição. 1999 Império, território e dinheiro. In: FIORI, J L *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- TOLOSA, Hamilton. 1997 Os novos desafios da política urbana na era do real. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.15, IPEA.
- TRIBUTAÇÃO NA ECONOMIA GLOBALIZADA: debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária. 1999 SINAFRESP, Fundação Getúlio Vargas. – São Paulo, : Forma 3 Editoração.
- TZU, Sun. 1994 *A arte da guerra*. São Paulo: Cultura Editores Associados.
- VAINER, C 1999 Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In *Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR*. Porto Alegre.
- VASCONCELOS, L. A. T. 1992 A região Administrativa de São José do Rio Preto. In: Fundação SEADE. *Cenários da Urbanização Paulista*. São Paulo.
-

- VILLAÇA, Flávio. 1995 A crise do planejamento urbano. In: *São Paulo em Perspectiva* – *Revista da Fundação Seade*. Vol 9, n. 2, abril-junho/95.
- _____. 1999 Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C. e SCHIFFER, S. R. (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- YASBEK, R. 1997 Caminho para combater a carência habitacional – seção Habitação In *Gerente de Cidade – Revista da FAAP*: Órgão Oficial do Instituto de Gerentes de Cidade da FAAP, nº 1, ano 1, jan/fev/mar/1997, p. 56.
- ZMITROWICZ, W. e BISCARO, C. 1998 *A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal*. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil III. Título IV. São Paulo: Edusp.

Documentos

- Leis Federais

Lei Complementar n.82, de 27 de março de 1995 – “Lei Camata I”

Lei Complementar n.96, de 31 de maio de 1999 – “Lei Camata II”

- Leis Municipais

Lei Orgânica do Município de São José do Rio Preto – 1990.

Lei n. 4859, de 1991 -

Lei n. 5134/92 – Lei do Sistema Viário Básico.

Lei n. 5135, de 24/12/1992 - Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Lei n. 5138, de 28/12/1992 – Lei de Parcelamento do Solo.

Lei n. 5749, de 12/04/1995 – Altera Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, modificando o texto da Lei 5135/92.

Lei n. 5927, de 13/09/1995 – Cria o Parque Ecológico Municipal.

Lei n. 6265, de 29/05/1996 – Define Urbanização de Caráter Social.

Lei n. 6445, de 22/11/1996 – Altera a Lei de Zoneamento (permite uso comercial em zona residencial).

Lei n. 6514, de 26/12/1996 – Altera redação de artigo da Lei 5138/92 (que dispõe sobre urbanização de caráter social).

Lei n. 6896, de 14/11/1997 – Dispõe sobre o licenciamento de projetos de implantação de obras, equipamentos e atividades promovidos por entidades públicas ou particulares de significativa repercussão ambiental e na infra-estrutura

urbana deverão ser instruídos com Relatório de Impacto Ambiental no Território (RIMT).

Lei n. 7032, de 09/01/1998 – Dispõe sobre a inclusão ao perímetro urbano de loteamento em área de manancial

Lei n. 7172, de 22/07/1998 – Inclui no perímetro urbano propriedade particular destinada a programa habitacional de cunho social do município de São José do Rio Preto

Lei n. 7372, de 05/01/1999 – Institui o Programa Parceiros da Cidadania, para construção de equipamentos sociais, urbanização de áreas verdes e implantação de parques ecológicos em parceria com a iniciativa privada e dá outras providências

Lei n. 7390, de 03/03/1999 – Altera artigo da Lei n. 5135/92 (inclusão de áreas agrícolas no perímetro urbano se darão através de lei)

Lei n. 7491, de 30/06/1999 – Altera itens do Artigo 13º da Lei 5135/92, que dispõe sobre usos permitidos ao longo de quatro avenidas da cidade.

Lei n. 7710, de 04/11/1999 – Autoriza o Executivo a definir e implantar uma política de procedimentos com referência aos empreendimentos tecnológicos.

Lei n. 7873, de 13/03/2000 – Permite atividades comerciais, industriais e outros usos na zona agrícola (zona 13).

Lei n. 7974, de 08/06/2000 – Disciplina a criação de Bolsões Residenciais no Município.

Lei n. 7975, de 09/06/2000 – Suspende a aplicação do item 5.3, Anexo II, da Lei 4477/88, por cento e vinte dias, relativo à proibição de venda de lotes populares por um período mínimo de nove anos, a contar da data de assinatura do contrato.

Lei n. 7887, de 30/03/2000 – Inclui área rural no perímetro urbano de São José do Rio Preto (para implantação de Conjunto Habitacional).

Lei n. 7926, de 17/05/2000 – Autoriza alienação, mediante doação, de imóvel de propriedade da municipalidade à EMCOP [Empresa Municipal de Construções Populares].

Lei n. 7966, de 01/06/2000 – Dispõe sobre a implantação do “Pólo Regional de Turismo de Negócios e Lazer” em São José do Rio Preto, mediante alienação ou concessão de direito real de uso.

Lei n. 7989/00 – Autoriza o Poder Executivo a prover os loteamentos irregulares de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Lei n. 7996, de 26/06/2000 – Institui o Programa Municipal de Conservação de Estradas Rurais “Melhor Caminho”.

Lei n. 8159, de 10/10/2000 – Cria incentivos à construção civil.

Lei Complementar n. 16, de 1992 -

Lei Complementar. n. 19, de 23/12/1992 – Dispõe sobre a "Conceituação, Objetivos e Diretrizes do Processo de Planejamento" de acordo com requisito do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Lei Complementar n. 29, de 22/11/1993 – Dispõe sobre a indicação dos membros do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Lei Complementar n. 36, de 16/05/1994 – Lei Complementar à Lei de Parcelamento do Solo (loteamento da zona agrícola destinado à chácara de recreio).

Lei Complementar n. 49, de 22/12/1995 – Altera a redação da Lei Complementar n.19/92 (no que se refere à taxa de permeabilidade dos terrenos, posição da área permeável e impedimento de pavimentação parcial ou total da área permeável).

Lei Complementar n. 58, de 01/10/1996 – Define o tempo de mandato dos membros do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Lei Complementar n. 81, de 16/12/1997 – Cria o cargo de Gerente da Cidade.

Lei Complementar n. 96, de 29/12/1998 – Dispõe sobre cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

Lei Complementar n. 129, de 03/07/2001 – Dispõe sobre a criação de secretarias municipais e dá outras providências.

Decreto n. 4161/86 – Regimento interno da Secretaria Municipal de Planejamento de São José do Rio Preto.

Decreto n. 5916/90 – Constitui a Comissão do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Decreto n. 8991/97 – Nomeia o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento.

Regimento Interno do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, de 07/10/1996.

Relatório de Zwinglio Ferreira Jr., presidente do *Convention & Visitors Bureau* e coordenador do Projeto do Pólo de Negócios de Turismo e Lazer, em 17 de fevereiro de 2002.
