

CONTRADIÇÕES ENTRE O PLANO IDEAL E O REAL NA URBANIZAÇÃO DO INTERIOR PAULISTA

EIXO TEMÁTICO 02 – Processos de Produção do Espaço Urbano

SAMPAIO, Inayara Santos

Mestre; Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo

Inayara.sampaio@usp.br

MORAIS, Iole Almança de

Mestre; Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo

i.morais@usp.br

RESUMO

Este trabalho investiga as contradições entre o plano ideal e a realidade da urbanização no interior paulista, por meio de uma análise comparativa entre as cidades de Ilha Solteira e Ribeirão Preto. A pesquisa contextualiza a produção do espaço urbano brasileiro a partir da década de 1930, marcada pela lógica do nacional-desenvolvimentismo, atuação estatal na ocupação territorial e influência do capital agrário privado, que geraram um desenvolvimento desigual. A metodologia emprega um estudo de caso comparativo, fundamentado em pesquisa bibliográfica, análise de planos urbanísticos e documentos de planejamento municipal, avaliação de políticas públicas e recursos, e exame das dinâmicas de fluxos regionais, sob uma perspectiva multiescalar (Lepetit, 2001; Monte Mor, 2006). Os resultados revelam como as trajetórias urbanas distintas dessas cidades expressam as contradições inerentes ao desenvolvimento desigual e à urbanização brasileira. A discussão aprofunda a crítica aos polos de crescimento, enfatizando a importância das ligações interindustriais internas para o sucesso do desenvolvimento regional, e aborda a fragmentação das políticas públicas e a tensão entre centralização e descentralização no federalismo brasileiro como fatores determinantes na produção do espaço urbano.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Interior paulista; Polos de Crescimento; Ribeirão Preto; Ilha Solteira.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This study investigates the contradictions between ideal planning and the reality of urbanization in the interior of São Paulo State through a comparative analysis of the cities of Ilha Solteira and Ribeirão Preto. The research contextualizes the production of Brazilian urban space since the 1930s, a period marked by the logic of developmental nationalism (nacional-desenvolvimentismo), state intervention in territorial occupation, and the influence of private agrarian capital, which together fostered uneven development. The methodology employs a comparative case study grounded in bibliographic research, the analysis of urban master plans and municipal planning documents, the evaluation of public policies and resources, and the examination of regional flow dynamics within a multiscale perspective (Lepetit, 2001; Monte Mor, 2006). The results reveal how the distinct urban trajectories of these cities express the inherent contradictions of uneven development and Brazilian urbanization. The discussion deepens the critique of growth poles, emphasizing the importance of internal inter-industrial linkages for successful regional development. Furthermore, it addresses the fragmentation of public policies and the tension between centralization and decentralization within Brazilian federalism as determining factors in the production of urban space.

Key-words: Urban Planning; Interior of São Paulo State; Growth Poles; Ribeirão Preto; Ilha Solteira.

RESUMEN

Este trabajo investiga las contradicciones entre el plano ideal y la realidad de la urbanización en el interior paulista, a través de un análisis comparativo entre las ciudades de Ilha Solteira y Ribeirão Preto. La investigación contextualiza la producción del espacio urbano brasileño a partir de la década de 1930, marcada por la lógica del nacional-desarrollismo (nacional-desenvolvimentismo), la actuación estatal en la ocupación territorial y la influencia del capital agrario privado, factores que generaron un desarrollo desigual. La metodología emplea un estudio de caso comparativo, fundamentado en la investigación bibliográfica, el análisis de planes urbanísticos y documentos de planificación municipal, la evaluación de políticas públicas y recursos, y el examen de las dinámicas de flujos regionales bajo una perspectiva multiescalar (Lepetit, 2001; Monte Mor, 2006). Los resultados revelan cómo las trayectorias urbanas distintas de estas ciudades expresan las contradicciones inherentes al desarrollo desigual y a la urbanización brasileña. La discusión profundiza en la crítica a los polos de crecimiento, enfatizando la importancia de los encadenamientos interindustriales internos para el éxito del desarrollo regional, y aborda la fragmentación de las políticas públicas y la tensión entre centralización y descentralización en el federalismo brasileño como factores determinantes en la producción del espacio urbano.

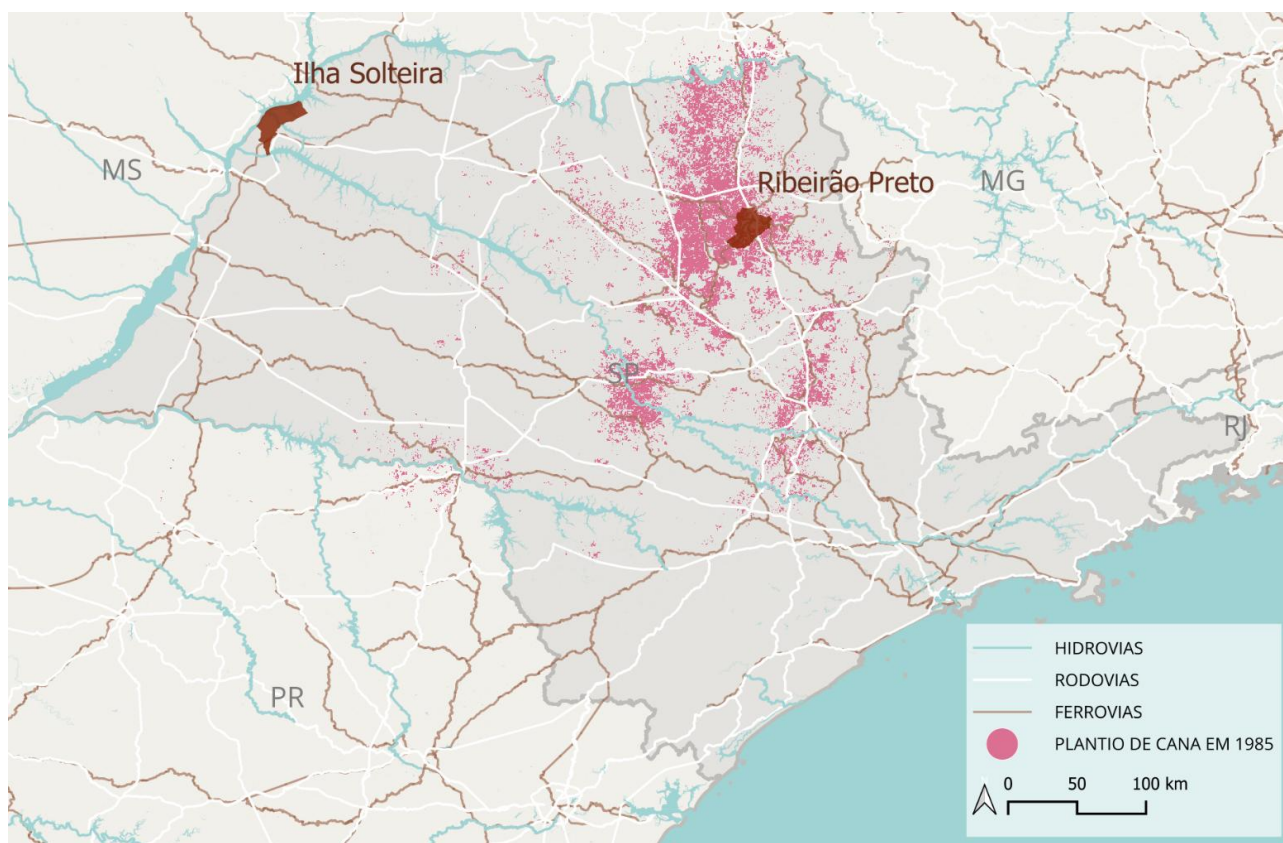
Palabras clave: Planificación Urbana; Interior del estado de São Paulo; Polos de Crecimiento; Ribeirão Preto; Ilha Solteira.

PENSAR FORA DO EIXO

1. INTRODUÇÃO

Investigar a produção do espaço urbano no Brasil pressupõe reconhecer o papel central do planejamento como ferramenta de gestão territorial a serviço do Estado, como o grande agente da ocupação territorial, sendo, especialmente a partir da década de 1930, um processo indissociável da lógica do nacional-desenvolvimentismo. Impulsionado pela ideia de modernização e pela vontade de integração nacional, o planejamento urbano e regional no Brasil torna-se, especialmente nesse momento, uma ferramenta estratégica na expansão econômica e ocupação de fronteiras (Bielschowsky, 2000). É nesse quadro que este trabalho propõe uma análise comparativa entre duas cidades do interior paulista — Ilha Solteira e Ribeirão Preto (Figura 1) —, cujas trajetórias urbanas, embora distintas em sua origem e nos agentes que as produziram, expressam, cada uma a seu modo, as contradições do desenvolvimento desigual brasileiro sob o olhar metodológico escalar de Lepetit (2001).

Figura 1. Mapa de localização e contexto agropecuário de Ilha Solteira e Ribeirão Preto.



Fonte: BIT; IBGE; Metadados da ANA; MapBiomias Brasil. Elaboração Sampaio, 2026.

PENSAR FORA DO EIXO

Se Ilha Solteira foi planejada a partir da necessidade de suporte à construção da usina hidrelétrica de mesmo nome, inserindo-se diretamente na lógica da “Marcha para o Oeste” — fruto da instauração do Estado Novo em 1937 e intensificada no período de Juscelino Kubitschek — que buscou articular a industrialização acelerada com a exploração de recursos energéticos no interior do país com estímulo à criação de novos núcleos urbanos e a instalação de infraestrutura para o desenvolvimento do território no interior do país (Chiquito, 2011). Ribeirão Preto, por sua vez, teve sua urbanização inicialmente dinamizada pela economia cafeeira no último quartel do século XIX, mas foi a transição para o complexo agroindustrial canavieiro e sucroalcooleiro — especialmente após a crise do café e, posteriormente, com o impulso do Proálcool a partir de 1975 — que consolidou a cidade como polo regional de referência, articulando produção agrícola, processamento industrial e serviços em escala que transcende os limites municipais.

Compreender essas duas trajetórias urbanas exige, contudo, uma leitura multiescalar. Conforme argumenta Monte Mor (2006), o urbanismo contemporâneo não pode ser pensado a partir de uma escala única, uma vez que os processos que produzem o espaço urbano articulam, simultaneamente, dinâmicas locais, regionais e nacionais, tornando indissociável a análise da cidade de seu contexto territorial mais amplo. Essa perspectiva ganha especial relevância quando se considera o quadro do federalismo brasileiro, no qual, como aponta Pires (2017), a disparidade de porte e de capacidade de gestão entre os municípios é estrutural — ossificada na própria lógica do arranjo federativo —, de modo que municípios como Ilha Solteira, historicamente dependentes de um agente externo para sua constituição e financiamento, enfrentam desafios qualitativamente distintos dos de centros como Ribeirão Preto na condução autônoma de suas políticas urbanas. Assim, a comparação entre essas duas cidades não se reduz a um exercício de tipologia urbana, mas revela tensões mais profundas entre escala de poder, autonomia municipal e os limites do planejamento territorial no Brasil.

Tal abordagem comparativa exige, antes de tudo, uma reflexão sobre a própria escolha metodológica. Nesse sentido, a contribuição de Lepetit (2001) é central. Para o autor, a escala não é um dado neutro da observação, mas uma escolha epistemológica que transforma a natureza do próprio objeto analisado. A variação da escala — temporal ou espacial — não apenas amplia ou reduz o campo de visão do pesquisador, mas altera a conformação dos fenômenos e as relações de causalidade entre eles, revelando processos que seriam invisíveis em outras dimensões de análise.

PENSAR FORA DO EIXO

É precisamente essa plasticidade escalar que justifica a comparação aqui proposta, ao confrontar duas cidades produzidas por lógicas distintas — o capital agrário privado em Ribeirão Preto e o Estado desenvolvimentista em Ilha Solteira. Desse modo, a escala deixa de ser um recurso meramente descritivo e passa a ser um instrumento analítico que permite compreender como a produção do espaço urbano em cada uma dessas cidades expressa, a seu modo, contradições mais amplas do desenvolvimento desigual e da urbanização brasileira.

2. COMPARAÇÃO COMO INSTRUMENTO METODOLÓGICO NA ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO

Este trabalho adota o estudo de caso comparativo que, conforme Yin (2015), adequa-se à compreensão de fenômenos complexos em seu contexto real, permitindo identificar particularidades e padrões estruturais. Ilha Solteira e Ribeirão Preto, embora no mesmo processo histórico de expansão paulista, expressam lógicas distintas de produção do espaço, tornando a comparação um instrumento para revelar contradições do desenvolvimento brasileiro.

A construção analítica apoia-se, primeiro, em pesquisa bibliográfica sistemática sobre urbanização brasileira e planejamento territorial no interior paulista. Segundo, recorre-se à análise de planos urbanísticos, incluindo planos diretores, legislação de uso do solo e projetos originais — em Ilha Solteira, documentos da Companhia Energética de São Paulo; em Ribeirão Preto, os planos das sucessivas fases de expansão. Esses documentos permitem reconstituir intencionalidades e identificar rupturas entre o planejamento formal e a cidade produzida. Terceiro, a análise contempla políticas públicas e mecanismos de financiamento urbano que, conforme Pires (2017), são determinantes para compreender os municípios em seus processos de regionalização. Essa perspectiva avalia em que medida cada cidade internalizou recursos necessários à qualificação do espaço.

Por fim, a metodologia incorpora dinâmicas de fluxos que conectam cada cidade à política territorial brasileira. Seguindo Lepetit (2001) e Monte Mor (2006), entende-se que a cidade não é isolada; ela é produzida por fluxos em múltiplas escalas geográficas, onde se revelam comportamentos do desenvolvimento urbano.

3. HIERARQUIA URBANA E AS CRÍTICAS AO POLO DE CRESCIMENTO

A partir da década de 1930, o crescimento econômico passa a ser visto como sinônimo de desenvolvimento, especialmente no Brasil, onde a escola de pensamento econômico cepalina

PENSAR FORA DO EIXO

começa a tomar força. Desenvolve-se também a ideia de polos de crescimento, elaborada por François Perroux, com base na noção das relações econômicas entre centros produtores, fundamentada na presença de uma empresa motriz que impulsiona o desenvolvimento local (Chiquito, 2011, p. 204), com a preocupação principal de demonstrar a expansão econômica como um processo não homogêneo. Segundo Chiquito (2011, p. 205), "[...] o desenvolvimento vai se dar às custas de uma diferenciação de influências [...]", provocando um quadro heterogêneo de crescimento no processo de desenvolvimento econômico.

Segundo Tavares (2018, p. 354), o decreto estadual n.º 48.162, de 03/07/1967 — que unifica a regionalização paulista e legitima o polo urbano como elemento de organização territorial, dialogando com a Teoria dos Polos de Crescimento (Perroux, 1955) —

desempenha um papel fundamental na consolidação da escala regional como território do planejamento que subsidiou o debate metropolitano e a definição de padrões espaciais polarizados e hierarquizados que orientaram as principais decisões de organização territorial no Estado de São Paulo (TAVARES, 2018, p. 354).

Perroux, ao identificar os polos de crescimento, busca demonstrar que a expansão econômica não se dá de maneira equilibrada e homogênea. Essas noções foram adaptadas por Jacques Boudeville, a partir da concepção de região homogênea, região polarizada e região-plano que, segundo Chiquito (2011), servem de base para as políticas regionais e trabalhos de regionalização do território brasileiro.

Se Perroux fornece o conceito fundador, é Brian Berry (1964, p. 147-163) quem o situa no interior dos sistemas urbanos, argumentando que as cidades não devem ser compreendidas isoladamente, mas como nós de uma rede hierarquicamente organizada. Para o autor, as cidades constituem "sistemas dentro de sistemas de cidades" — noção que desloca a análise do objeto urbano singular para as relações que o constituem no interior de uma estrutura mais ampla.

Berry (1964) identifica dois padrões estruturais distintos de distribuição urbana, a distribuição tamanho-hierarquia (rank-size), associada a economias complexas e integradas, onde múltiplos centros dinâmicos coexistem em equilíbrio relativo; e a primazia, característica de economias duais e de passado colonial, onde uma ou poucas cidades concentram desproporcionalmente o poder econômico e político. Esse segundo padrão descreve com precisão a urbanização brasileira, onde a concentração metropolitana coexistiu historicamente com um interior marcado por centralidades

PENSAR FORA DO EIXO

frágeis e dependentes — contexto no qual tanto Ribeirão Preto quanto Ilha Solteira se inserem como centralidades regionais de natureza e peso distintos.

A teoria dos polos de crescimento, contudo, não escapou de críticas fundamentais. Hansen (1974) adverte que a teoria do polo de desenvolvimento representa um esforço potencialmente promissor para atacar a complexidade do processo pelo qual o crescimento econômico é iniciado e sustentado, mas que sua aplicação mecânica é insuficiente. Para Hansen (1974), o que determina o sucesso de um polo é a complexidade e a densidade das ligações interindustriais internas, e não a grandeza isolada do empreendimento. Ao contrastar a experiência malsucedida da siderurgia da Lorraine com o desenvolvimento integrado de Lyon — onde a presença de uma grande indústria não gerou encadeamentos regionais —, Hansen demonstra que a teoria dos polos deve ser compreendida como uma teoria condicional do crescimento regional, válida apenas quando as condições estruturais do território são favoráveis à irradiação dos efeitos da indústria motriz. Essa advertência é diretamente aplicável ao caso de Ilha Solteira, implantada como polo energético no extremo oeste paulista, a cidade enfrentou o desafio de converter a presença de um grande empreendimento estatal em desenvolvimento urbano e regional sustentado.

Lasuen (1974) avança ainda mais na crítica ao argumentar que, nas economias contemporâneas, o verdadeiro polo de desenvolvimento não é mais um lócus geográfico, mas a estrutura organizacional da empresa moderna. Para o autor, a ação sobre a estrutura empresarial no sistema aumenta mais eficientemente a polarização — ainda que em um espaço topológico, e não geográfico —, enquanto uma política de assistência à empresa pode levá-la à descentralização geográfica sem comprometer sua eficiência (Lasuen, 1974).

A dimensão político-institucional da produção do espaço urbano é abordada por Peres e Chiquito (2011), que oferecem um diagnóstico crítico da trajetória do planejamento territorial no Brasil. As autoras identificam uma característica persistente, a setorialização das políticas públicas, que fragmenta a gestão do território em ações desconexas e sobrepostas. Segundo as autoras,

O país ainda apresenta múltiplas territorialidades e uma gama de políticas, programas e projetos voltados ao desenvolvimento social e econômico que conformam um quadro político-administrativo de setorialização das políticas públicas e de territórios fragmentados e desconexos, em uma conjuntura que acentua a exclusão social (Peres; Chiquito, 2011).

Essa fragmentação não é conjuntural, reflete a tensão irresoluta entre centralização e descentralização que marca o federalismo fiscal brasileiro, tensão que Pires (2017) identifica como

PENSAR FORA DO EIXO

ossificada na própria lógica do arranjo federativo, gerando uma disparidade gritante de capacidade de gestão entre municípios de portes e trajetórias distintas.

A compreensão da produção do espaço urbano em Ilha Solteira e Ribeirão Preto exige, para além da análise territorial e econômica, uma leitura sobre a natureza das políticas públicas que moldaram cada trajetória. Nesse sentido, a contribuição de Klaus Frey (2000) é fundamental ao oferecer um arcabouço analítico que permite classificar e interpretar as políticas públicas não apenas por seus conteúdos, mas pelas dinâmicas políticas que engendram e pelos conflitos que mobilizam ou suprimem.

Frey (2000) propõe uma tipologia de quatro modalidades de políticas públicas, cada uma gerando padrões distintos. As políticas distributivas caracterizam-se pelo baixo grau de conflito político, uma vez que distribuem vantagens sem que os custos sejam diretamente percebidos por grupos específicos. As políticas redistributivas, por sua vez, são orientadas para o conflito. Implicam o deslocamento consciente de recursos, direitos e valores entre diferentes camadas sociais. As políticas regulatórias operam por meio de ordens, proibições e decretos, com efeitos sobre custos e benefícios que variam conforme a configuração específica de cada caso, gerando dinâmicas que oscilam entre conflito, consenso e coalizão. Por fim, as políticas constitutivas — ou estruturadoras — definem as próprias regras do jogo político, estabelecendo as condições gerais sob as quais as demais modalidades são negociadas e implementadas; são, em sentido estrito, políticas modificadoras de regras que estruturam o sistema político como um todo (Frey, 2000).

Essa lógica de produção do espaço não ocorreu de forma espontânea, foi mediada por escolhas políticas concretas que moldaram os planos de urbanização e intensificaram as dinâmicas socioespaciais em favor de determinados agentes e interesses. Os planos diretores, os zoneamentos e os instrumentos de regulação do uso do solo foram sendo ajustados. Dessa forma, é relevante recorrer à tipologia apresentada por Frey (2000), que distingue as políticas constitutivas — ou estruturadoras — daquelas que modificam regras que regem o sistema político como um todo. É nessa dimensão constitutiva que reside uma das questões mais incômodas dos casos analisados, os grandes aportes de recursos públicos e privados direcionados ao agronegócio e à construção da hidroelétrica produziram melhores condições de vida para o conjunto da população?

Como observa Frey (2000), a análise das políticas públicas não pode ignorar o padrão historicamente consolidado de construção das políticas de cima para baixo, no qual o Estado, frequentemente capturado por interesses econômicos específicos ou por projetos políticos, define

PENSAR FORA DO EIXO

os rumos do desenvolvimento. Trata-se, antes, de uma visão macro e estratégica do espaço, que visa compatibilizar políticas econômicas, sociais e ambientais em múltiplas escalas simultaneamente — desde o município até a macrorregião. É precisamente essa perspectiva integradora que este trabalho mobiliza ao comparar Ilha Solteira e Ribeirão Preto, não como casos isolados de urbanização, mas como expressões territorialmente situadas de um processo mais amplo de produção do espaço, no qual as políticas públicas, os recursos fiscais e as dinâmicas regionais se articulam — ou se fragmentam — de formas que determinam as possibilidades reais de desenvolvimento urbano de cada cidade.

4. SISTEMA DE CIDADES E AGENTES PRODUTIVOS

4.1. Ribeirão Preto: consolidação de um polo agroindustrial no interior paulista

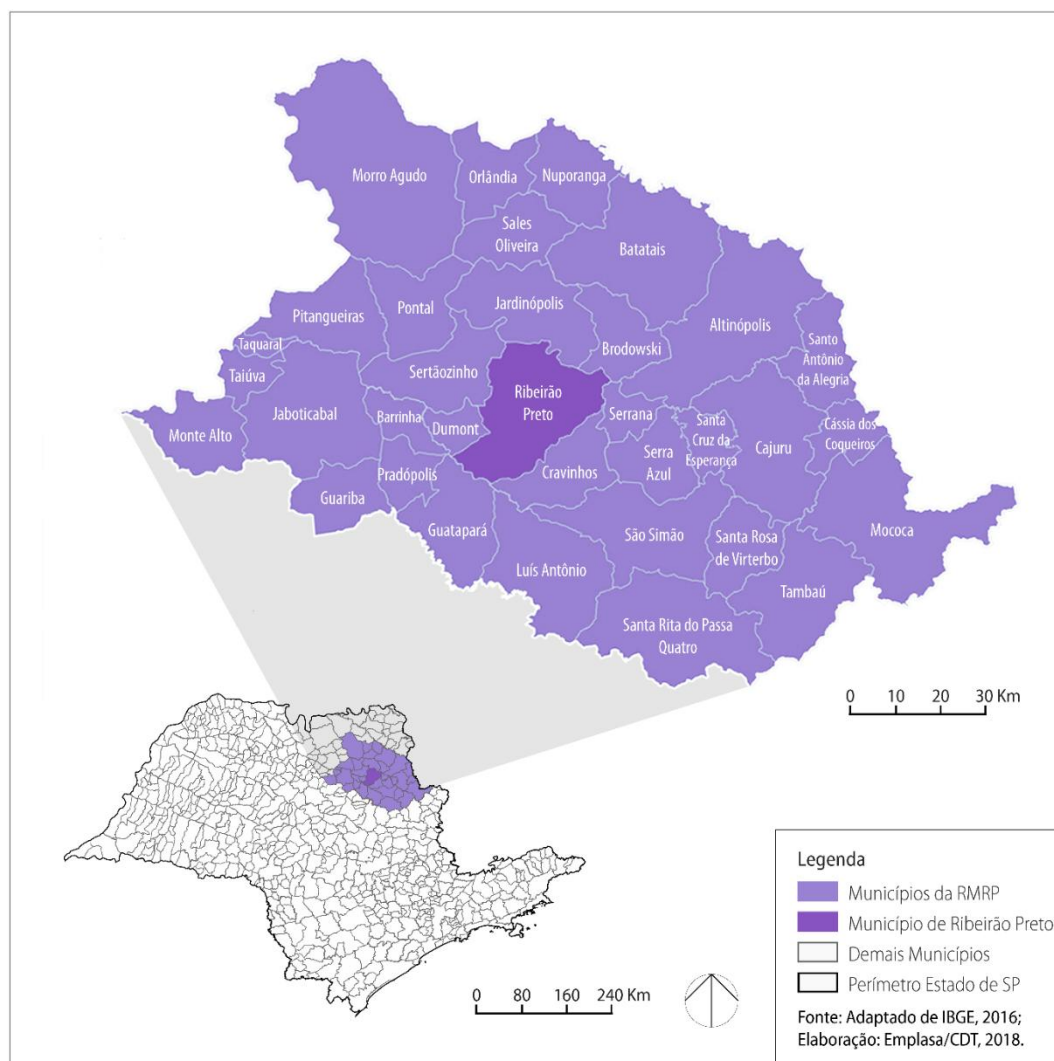
A compreensão das desigualdades socioespaciais em Ribeirão Preto requer uma análise que transcenda a escala municipal, inserindo-a no seu contexto regional. A cidade se posiciona como o centro de uma região agroindustrial cuja dinâmica foi historicamente moldada pela monocultura da cana-de-açúcar. Conforme documentado por Elias (2018), a região de Ribeirão Preto foi alvo de substanciais investimentos públicos e privados ao longo do século XX, intensificados após a implementação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) na década de 1970 e, mais recentemente, pelos incentivos federais à produção de etanol. Elias (2018) demonstra que esse processo inseriu a região no que a autora denomina "circuito espacial do agronegócio". A regionalização, nesse cenário, não se fundamentou em critérios físicos, mas foi intrinsecamente determinada pela lógica do capital, que delineou fluxos econômicos, concentrou renda e gerou condições de trabalho e de vida profundamente impactadas por essa estruturação.

Na escala regional, a área de influência de Ribeirão Preto manifesta uma discrepância entre o polo urbano e os municípios que gravitam em sua órbita. Cano (2011) observa que a crise urbana brasileira exacerbou desigualdades territoriais preexistentes, intensificando a polarização entre centros dinâmicos — caracterizados por infraestrutura robusta, serviços especializados e capacidade de atrair investimentos — e periferias regionais cuja inserção na divisão territorial do trabalho permanece subordinada. Esse processo foi significativamente impulsionado pela expansão do agronegócio. Até o final da década de 1980, a produção de cana-de-açúcar no interior paulista havia crescido 268% em relação à área cultivada em 1960, uma tendência amplificada pelo PROÁLCOOL, que direcionou investimentos para a produção de etanol (Delgado, 2012).

PENSAR FORA DO EIXO

Essa polarização se materializa na relação assimétrica entre Ribeirão Preto e as pequenas cidades do seu entorno, que Elias (2018) designa como "cidades do campo". A dinâmica socioespacial dessas localidades é integralmente condicionada pela lógica do agronegócio, com sua base econômica, estrutura de emprego e capacidade fiscal derivadas dos fluxos produtivos organizados a partir do polo regional. Contudo, essa dependência não se traduz em desenvolvimento homogêneo; ao contrário, consolida uma hierarquia territorial onde Ribeirão Preto concentra serviços avançados, equipamentos urbanos complexos e postos de trabalho qualificados, enquanto os municípios menores arcam com os custos sociais do modelo sem usufruir proporcionalmente de seus benefícios.

Figura 2. Localização da região de Ribeirão Preto no estado de São Paulo.



Fonte: Emplasa; IBGE. Elaboração Moraes, 2021.

PENSAR FORA DO EIXO

O agronegócio, apesar de contribuir com uma parcela expressiva do PIB municipal e regional, encerra uma contradição, gera riqueza concentrada sem, contudo, produzir proporcionalmente postos de trabalho formais ou bem remunerados. Isso é particularmente evidente no segmento sucroalcooleiro, onde a crescente mecanização das usinas resultou na redução da mão de obra direta. A urbanização, por sua vez, foi condicionada pelas "linhas gerais decorrentes do surgimento da economia industrial, ainda, os efeitos gerados tanto pelo atraso como pela modernização paulista e nacional (êxodo rural e expansão do trabalho rural temporário - 'boia-fria')" (Cano, 2011, p. 93).

Essa dinâmica mobilizou intensos fluxos migratórios de trabalhadores de baixa qualificação, atraídos pela oferta sazonal de trabalho nas lavouras e no processamento industrial. Silva (2016) destaca que a região de Ribeirão Preto se tornou um dos principais territórios de reprodução dessa forma de trabalho precarizado, caracterizado pela ausência de vínculo empregatício estável, sazonalidade das contratações e baixos rendimentos.

Esses trabalhadores, recrutados majoritariamente nos municípios menores da região e em estados de origem mais distantes, deslocavam-se diária ou sazonalmente para as frentes de trabalho nas lavouras canavieiras e citrícolas, frequentemente sem acesso a direitos trabalhistas plenos ou perspectiva de inserção no mercado formal urbano. A presença massiva dos "boias-frias" na região era funcionalmente necessária à acumulação agroindustrial, constituindo um exército de mão de obra reserva cuja precariedade sustentava a rentabilidade do complexo. Nesses pequenos municípios, a precariedade generalizada dos serviços urbanos e a fragilidade da infraestrutura básica configuram territórios que não usufruem proporcionalmente dos benefícios econômicos gerados pelo polo regional, evidenciando as desigualdades estruturadas nas escalas do planejamento urbano e regional (Elias, 2018).

Essa assimetria regional encontra sua contraface na escala intraurbana de Ribeirão Preto. As mesmas lógicas que organizaram a hierarquia entre o polo e os municípios do entorno também estruturaram, internamente, a produção desigual do espaço urbano do próprio município. O primeiro plano municipal de Ribeirão Preto, de 1945, elaborado pelo urbanista José de Oliveira Reis, visava à organização futura do território, antecipando o que Deminice (2015) descreve como um boom de crescimento espacial e demográfico.

O plano já incorporava, em sua concepção, a estratificação social do espaço urbano, ao segmentar as zonas residenciais em três categorias hierarquizadas — 1ª, 2ª e 3ª — correspondentes,

PENSAR FORA DO EIXO

respectivamente, aos perfis socioeconômicos das classes alta, média e baixa. Isso institucionalizou a segregação socioespacial como um princípio organizador do território municipal (Deminice, 2015). Em 1960, o governo estadual propôs o Plano de Vias, um instrumento que passou a guiar a expansão urbana de Ribeirão Preto através de uma estruturação rodoviária, definindo eixos específicos de mobilidade intraurbana e regional.

O projeto, resultado de um convênio entre o município, o Departamento de Obras Públicas e o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de São Paulo (DER), visava à implantação de um entroncamento rodoviário de abrangência regional. A magnitude do projeto, sintetizada no slogan "Ribeirão Preto do Futuro", revela como a expansão viária se deu sob a lógica de interesses exógenos, prioritariamente voltados ao transporte de cargas (Goulart; Gonçalves, 2019; Villaça, 2017).

O crescimento econômico de Ribeirão Preto, como nó central do polo regional, está intrinsecamente ligado à estruturação da rede rodoviária paulista, notadamente pela integração do município às rodovias Imigrantes, Castelo Branco, Bandeirantes e Anhangüera. Essa integração é resultado de políticas espaciais deliberadas do governo estadual que, segundo Cano (2011), atuaram como vetores estruturantes da expansão urbana e produziram diferenciais expressivos no valor do solo (Elias, 2018). Esse sistema logístico permitiu ao município consolidar uma elevada capacidade de mobilidade em relação aos principais centros de produção de etanol do país, articulando empresas do setor agrícola por meio desses eixos viários.

Villaça (2017) argumenta que o Estado é o agente definidor das frentes de expansão urbana, na medida em que a infraestrutura viária orienta investimentos e instituições na mesma direção de crescimento, abrindo espaço para a atuação do capital imobiliário. Assim, a posição privilegiada de Ribeirão Preto na malha rodoviária regional converteu-se em uma vantagem locacional estratégica para a atração de investimentos imobiliários, cuja valorização foi potencializada pela expansão da infraestrutura pública, evidenciando a relação entre intervenção estatal, mobilidade territorial e produção do espaço urbano.

Nas duas décadas subsequentes à aprovação do plano (entre 1960 e 1980), houve uma grande expansão urbana do município, marcada pela abertura e urbanização de novos loteamentos que ampliaram progressivamente o tecido urbano. Esse processo foi acompanhado pela extensão dos serviços públicos de infraestrutura, incluindo abertura e arruamento de vias, implantação de redes de saneamento básico, fornecimento de energia elétrica e estruturação do sistema de transporte

PENSAR FORA DO EIXO

coletivo, demonstrando a articulação entre expansão territorial e provimento estatal de infraestrutura urbana (Goulart; Gonçalves, 2019).

O perímetro urbano de Ribeirão Preto foi inicialmente delimitado tendo as rodovias como referência estruturante, as quais, ao circundar o tecido urbano, estabeleceram os principais fluxos de tráfego entre o centro e as áreas mais periféricas do município. Externamente a esse perímetro, as terras permaneciam classificadas como rurais. Entre o urbano e o rural, uma faixa territorial denominada zona de expansão urbana criava a possibilidade de crescimento contínuo e desconcentrado, mas as vias que circundavam o município se tornaram uma fronteira que o mercado imobiliário romperia progressivamente, à medida que a lógica especulativa da terra urbana se consolidava como vetor dominante de produção do espaço.

Desde o Plano Diretor de 1945, a Zona Sul de Ribeirão Preto consolidou-se como o principal vetor de interesse imobiliário e investimentos em infraestrutura. Esse processo foi reiterado por planos subsequentes que priorizaram a conexão viária entre o centro e o Sul através das avenidas Independência e Presidente Vargas. Essa estruturação promoveu a formação de loteamentos fechados, destinados quase exclusivamente às elites locais, estendendo a urbanização de alto padrão por meio da Rodovia José Fregonezi.

Em contraste, a década de 1980 em Ribeirão Preto foi marcada por uma expressiva expansão da malha urbana em direção à Zona Norte, impulsionada pela construção massiva de conjuntos de Habitação de Interesse Social (HIS). Essa ocupação, concentrada entre as porções noroeste e nordeste do plano diretor, seguiu uma lógica de mercado que priorizou a aquisição de terras rurais de baixo custo e desprovidas de infraestrutura, favorecendo a lucratividade das empreiteiras em detrimento do bem-estar dos residentes. O modelo resultou em bairros densamente povoados, porém isolados dos equipamentos públicos e centros de serviços, que permaneceram concentrados no eixo centro-sul da cidade.

Nessa escala, tornam-se empiricamente observáveis as contradições que coexistem no tecido urbano de Ribeirão Preto. Goulart e Gonçalves (2019) apontam que esse processo assumiu uma morfologia marcadamente assimétrica. No vetor sul, verificou-se a proliferação acelerada de condomínios fechados e loteamentos de alto padrão, impulsionados pela demanda das classes médias e elites vinculadas ao agronegócio e ao setor de serviços especializados. No vetor norte, em contraposição, consolidou-se o crescimento de favelas e a expansão de habitações precárias,

PENSAR FORA DO EIXO

muitas das quais permaneceram por mais de uma década desprovidas de infraestrutura básica de saneamento, pavimentação e equipamentos urbanos.

Elias (2018) observa esse fenômeno na formação de "periferias privilegiadas", dotadas de infraestrutura completa e destinadas às classes mais abastadas, configuradas em condomínios fechados com equipamentos de lazer, segurança privatizada e serviços de alto padrão. Em contraponto, os bairros periféricos de baixa renda historicamente acumulam precariedades infraestruturais, sendo sistematicamente desconsiderados na alocação de investimentos públicos, enquanto a dinâmica territorial privilegia projetos voltados à renovação constante do mercado imobiliário.

A habitação, assim, concentra simbologias opostas. De um lado, manifesta-se como a necessidade social básica de acesso à moradia e à cidade; de outro, consolida-se sob a lógica especulativa do mercado imobiliário. Em ambos os vetores de crescimento, a produção do espaço é estritamente orientada pela previsibilidade do lucro, enquanto nas áreas de elite este provém da valorização de ativos exclusivos, na habitação de interesse social o lucro é garantido pela escala de produção e pela aquisição de terras periféricas de baixo custo. Assim, mesmo quando formalmente destinado ao cunho social, o provimento habitacional permanece subordinado à acumulação de capital.

Essa polarização expressa a atuação seletiva do Estado municipal na provisão de infraestrutura urbana, que historicamente valorizou os vetores de expansão associados ao capital imobiliário, postergando investimentos nas áreas de ocupação popular. O solo urbano operava, portanto, como mecanismo de distribuição desigual de recursos coletivos, refletindo, na escala do bairro, as assimetrias produzidas na escala regional. Cano (2011) aponta que o município experimentou notável expansão e diversificação do setor terciário, que passou a desempenhar papel central na estruturação de sua economia urbana, embora os efeitos desse processo sobre o ritmo e a estrutura ocupacional tenham sido marcadamente heterogêneos.

O apelido "Califórnia Brasileira" nasceu de uma reportagem publicada em março de 1987, que comparou o dinamismo econômico de Ribeirão Preto ao do estado norte-americano e ganhou circulação nacional ao ser reproduzida em veículos de televisão, inclusive em especial sobre o desenvolvimento da agroindústria regional.

Nesse sentido, Ribeirão Preto se transformou no que Villaça (2017) caracteriza como um nó dos fluxos regionais, enquanto as cidades menores do entorno se consolidaram como espaços do fazer

PENSAR FORA DO EIXO

agrícola, Ribeirão Preto foi dotada de redes de transporte e comunicação que fundamentaram sua metropolização e sustentaram o rótulo de "capital do agronegócio brasileiro" — expressão do potencial econômico articulado pelo conjunto de cidades do campo. A análise em perspectiva escalar indica, portanto, que a desigualdade urbana foi o resultado de relações de produção organizadas regionalmente e articuladas por políticas de escala nacional, cujas determinações se materializaram nas formas da habitação, da infraestrutura e da segregação socioespacial.

4.2. Ilha Solteira: materialização — e destruição — de uma Utopia

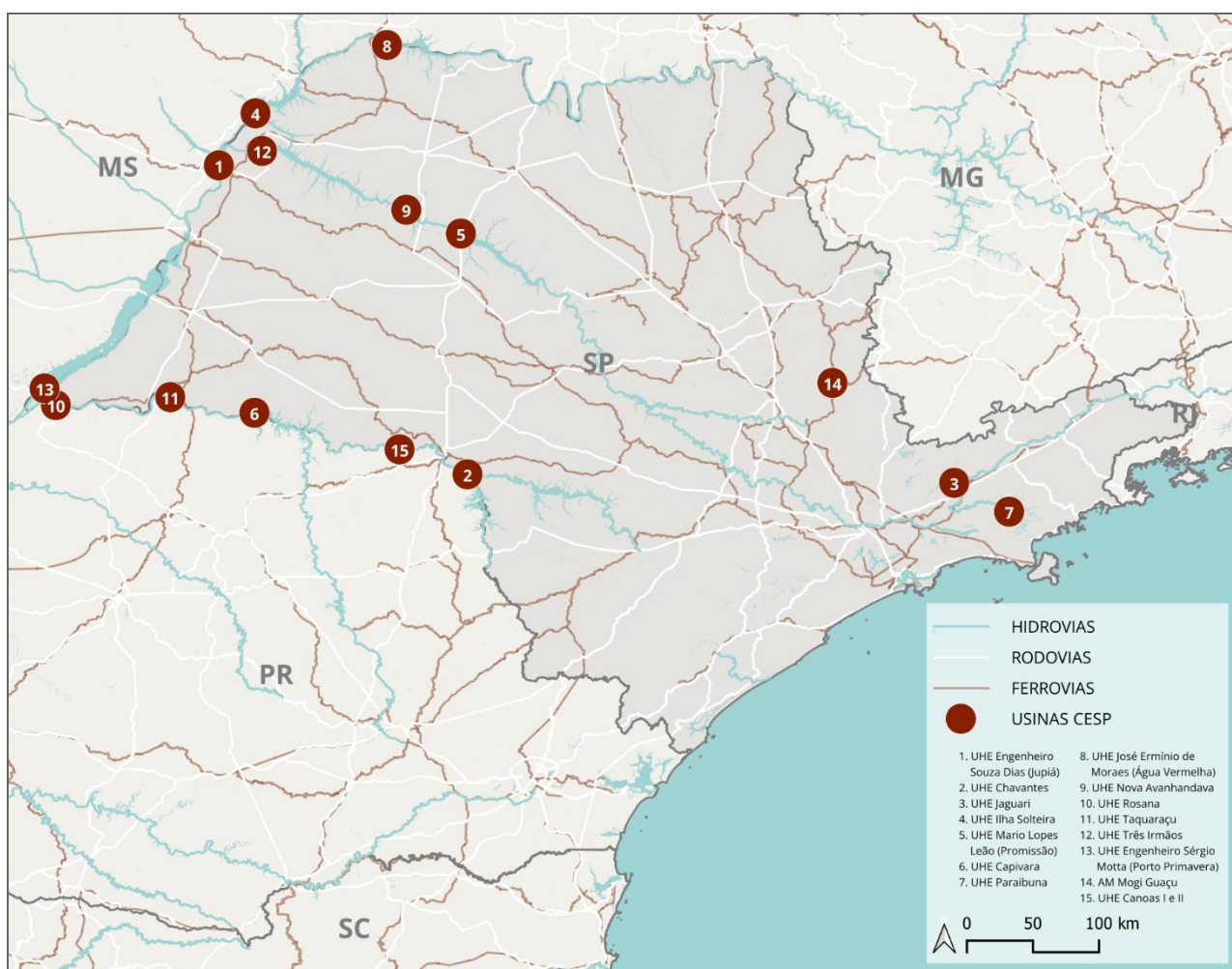
A compreensão da formação de Ilha Solteira e suas desigualdades socioespaciais está intrinsecamente ligada ao contexto de um planejamento regional desenvolvimentista no Brasil, onde a energia foi considerada um setor estratégico para a industrialização culminando na criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU) e na ideia de criação de uma rede hidroviária que interligaria as Bacias Amazônica e do Paraná. Trevisan (2020, p. 112) destaca que as Cidades Novas são "o equivalente da visão espacial dos projetos dos Estados e dos projetos de uma sociedade". Nesse cenário, a concepção da bacia hidrográfica como unidade integradora do desenvolvimento, aliada à potencialidade da construção de Cidades Novas para a ocupação territorial e a integração latino-americana, estabeleceu o polo urbano como elemento central de organização. Programas nacionais, comissões interestaduais e companhias de geração de energia elétrica se associaram a partir desse momento ao aproveitamento hidroviário no processo de urbanização e desenvolvimento territorial (Chiquito, 2011).

A absorção de teorias como a dos "Polos de Crescimento" de François Perroux (1974) e a experiência norte-americana da *Tennessee Valley Authority* (TVA), introduzida no Brasil por missões de cooperação técnica, juntamente com as ideias do movimento francês Economia e Humanismo de Louis-Joseph Lebreton, redefiniram o conceito de planejamento regional da época (Chiquito, 2011). Assim, com a instituição da CIBPU em 1951, a bacia hidrográfica passou a ser vista como unidade integradora de desenvolvimento, já que seu principal projeto compreendia o aproveitamento hidroviário no processo de urbanização e desenvolvimento territorial, como condição fundamental para a integração da América do Sul. A Comissão se embasava tanto nos princípios de Lebreton, ao associar o desenvolvimento econômico à melhoria das condições de vida da população, destacando a necessidade de integrar o progresso material ao bem-estar social, quanto nos de Perroux, sobre a criação de polos dinâmicos como uma estratégia para promover o desenvolvimento regional (Gardin, 2009; Perroux, 1974).

PENSAR FORA DO EIXO

Com isso, o desenvolvimento da região do Oeste Paulista, sob o suporte do projeto da CIBPU, visava a ampliação das fronteiras agrícolas, o acesso ao "triângulo do petróleo" na Bolívia e a ligação da bacia Amazônica ao eixo São Paulo-Rio de Janeiro, no âmbito da integração latino-americana (Chiquito, 2011, p. 124). Com isso, buscava intensificar a atividade econômica no oeste do país, aproximando os países limítrofes, estando presente, inclusive, nas pautas da Organização das Nações Unidas (ONU) através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Nesse processo, a Companhia Energética de São Paulo (CESP) assume, a partir de 1966, a liderança na implementação de projetos hidrelétricos do estado de São Paulo, consolidando-se como pilar do desenvolvimento energético e territorial do estado, por meio da construção de seus núcleos urbanos e de um modelo de planejamento urbano integrado, como apresenta a figura 3 (Vianna, 2012).

Figura 3. Mapa de localização das usinas da CESP



Fonte: Tsukumo (1994); BIT; IBGE; Metadados da ANA. Elaboração Sampaio, 2025.

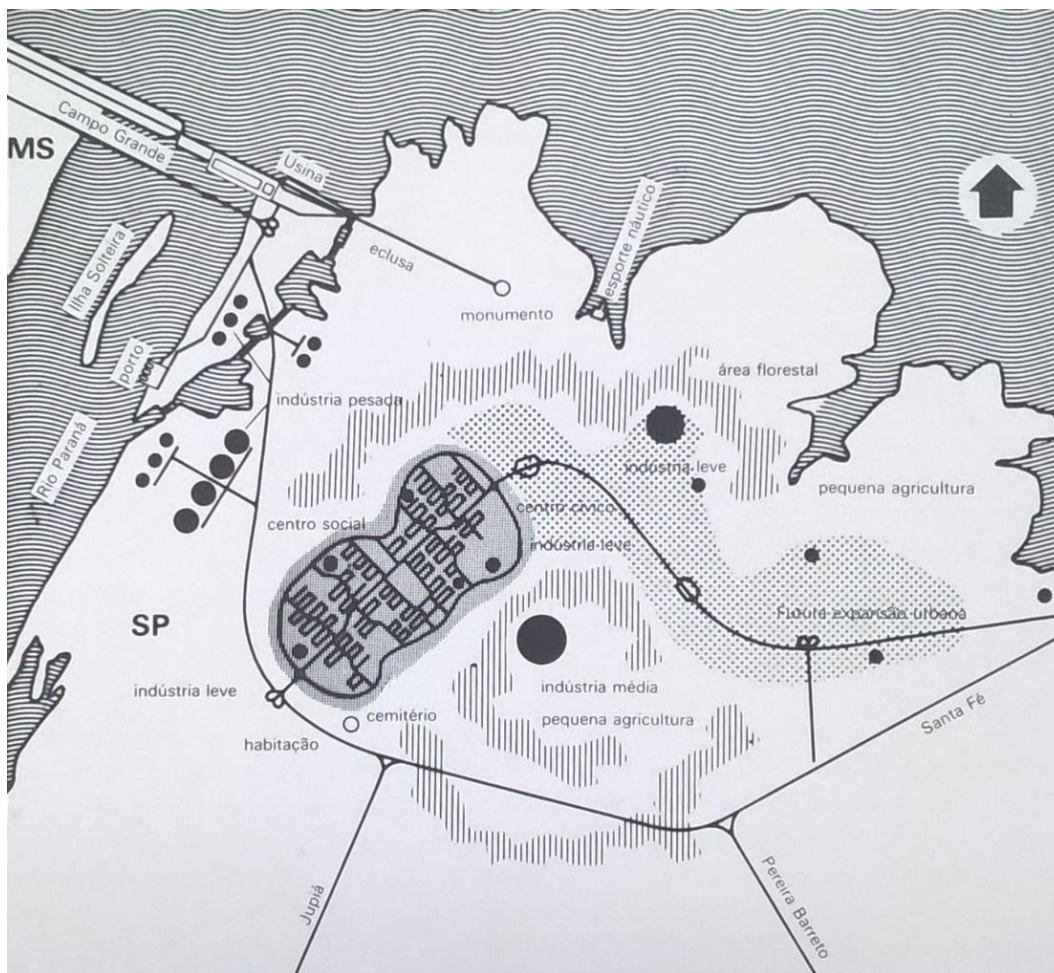
PENSAR FORA DO EIXO

Esses dois instrumentos Estatais foram cruciais para viabilizar a infraestrutura energética necessária aos objetivos econômicos e políticos da região (Gardin, 2009). Assim, Ilha Solteira surge não apenas como suporte habitacional para uma obra, mas como a materialização de uma utopia tecnocrática, uma Cidade Nova projetada para ser um polo de civilidade e modernidade na fronteira do Oeste Paulista. A sua concepção revela como o planejamento urbano pode ser usado para mediar a tensão entre o ideal de progresso social, a realidade econômica e o controle territorial, o que reflete as contradições de um projeto de país elaborado entre ditaduras (Gardin, 2009).

Planejada como uma Cidade Nova, Ilha Solteira foi implantada na região da bacia do Rio Paraná chamada Urubupungá, onde são construídas 3 barragens, com suas vilas e núcleo urbano (conforme a denominação dada à época) que comporiam o projeto do Complexo Hidrelétrico de Urubupungá: Ilha Solteira; Jupia; Três Irmãos.

O plano e projeto, elaborado pela empresa PLANEMAK, sob a responsabilidade de Ernest Mange e Ariaki Kato em duas fases (relatórios de 1967 e 1968), abordou aspectos sócio urbanísticos, plano diretor, desenho urbano, política da CESP, instrumentos de controle social e estatuto jurídico (figura 4). Assim, Ilha Solteira nasce como um modelo intermediário entre o acampamento de Jupia e a estrutura de uma cidade, onde o cidadão era subordinado às exigências da companhia (Mange e Kato, 1967; Vianna, 2012) e onde o domínio da CELUSA/CESP sobre o uso e ocupação do espaço permitiu que a cidade permaneça alheia à dinâmica do mercado imobiliário, baseando-se em um planejamento que visava atender às necessidades da administração e posteriormente à sua emancipação (Dourado, 2007).

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 4. Plano Geral para a cidade de Ilha Solteira

Fonte: Cesp, 1988, p. 14

Quanto ao seu desenho, o planejamento urbano de Ilha Solteira baseou-se no modelo de cidade linear de Arturo Soria y Mata (Mange; Kato, 1967), com um eixo linear central que orientava a expansão sobre o território rural, buscando privilegiar a circulação e a distribuição de serviços, locais de trabalho e áreas residenciais (Araújo, 2011). Marcado por uma avenida central que divide o núcleo em área Norte e área Sul e por duas avenidas perimetrais, de onde se ramificam a delimitação das quadras que consistem em ruas (passeios) ou vielas (sem nome, podendo ser identificadas pelo número das residências), com o core urbano localizado no centro desse eixo, onde se concentram as atividades econômicas, culturais e administrativas.

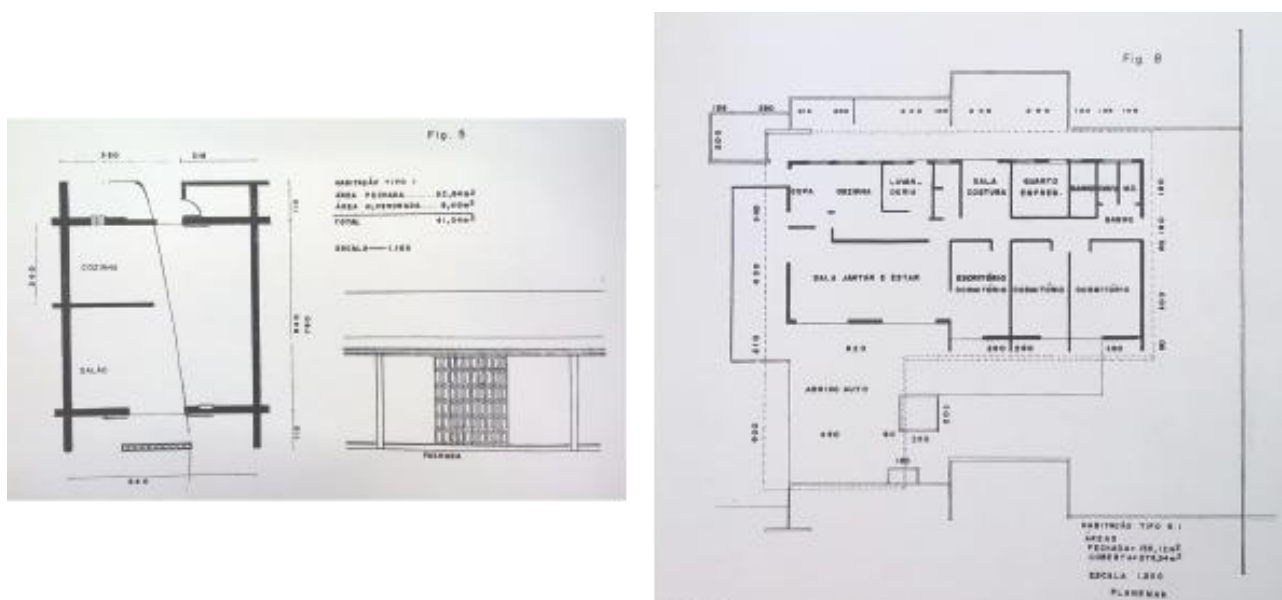
A população de Ilha Solteira foi organizada por níveis profissionais e socioeconômicos, determinando a distribuição e agrupamento das moradias e espaços de lazer. Assim, a estrutura do

PENSAR FORA DO EIXO

núcleo foi composta por quadras de casas de arquitetura semelhante, mas diferenciadas em tamanho e materiais, como mostra a figura 5, e agrupadas por níveis socioeconômicos, com a justificativa de:

localizar contiguamente às zonas de equipamentos 1ª e 2ª (faixa central e 'core') as categorias funcional e economicamente mais baixas, subindo-se a escala à medida que o tecido habitacional afasta-se para a periferia; em segundo lugar, evitar discontinuidades acentuadas nesse zoneamento por categorias (Mange; Kato, 1967, p. 93).

Figura 5. Representação em planta das habitações de tipo 1 e tipo 6



Fonte: CESP, 1988

A organização e agrupamento dos habitantes no planejamento da cidade seguiu o propósito de subordinar a lógica do assentamento humano às exigências do projeto produtivo de grande escala. O princípio estruturante do desenho urbano reservou às elites técnicas e administrativas os espaços mais qualificados, dotados de infraestrutura, lazer e serviços. Embora o discurso dominante afirmasse que esse agrupamento traria melhor atendimento aos problemas comunitários, havia ainda uma preocupação com a segregação. A disposição dos tipos de casa buscava uma "certa nivelção social", agrupando quadras de tipos diferentes (AEIS, 1974, s/p). Assim, a população operária, força de trabalho, era sistematicamente alocada em zonas com acesso restrito aos equipamentos urbanos e sociais. A harmonia social perseguida pelo projeto não era, portanto, inclusiva. Era a harmonia instrumental da produção, obtida pela segregação administrada entre aqueles que concebiam e gerenciam o processo produtivo e aqueles subordinados a ela.

PENSAR FORA DO EIXO

No entanto, devido às diferentes tipologias, a concentração de casas na Zona Norte, onde se concentrava a maior parte da população de níveis mais baixos, era maior do que na Zona Sul, onde as casas, além de serem maiores também tinham recuos tanto laterais quanto frontais, havendo até espaço para construção de calçadas que não havia nas vielas, resultando em maior conforto e, mesmo, mais áreas de lazer e áreas verdes (figura 6). O modelo urbanístico utilizado, grande responsável nessa diferenciação, ao mesmo tempo em que fraciona e padroniza a cidade, acentua a desigualdade observada em Ilha Solteira, inclusive nas escolas e nas áreas lazer, também divididos pelos níveis socioeconômicos (Dourado, 2007; Sampaio, 2018).

Figura 6. Diferença entre os espaços em Ilha Solteira.



Fonte: Sampaio, 2024.

As forças socioeconômicas não antecipadas pelo planejamento original — a pressão crescente do mercado imobiliário e os sucessivos processos de realocação de moradores — impuseram uma reestruturação urbana que escapava à lógica tecnocrática que havia presidido a fundação da cidade. Configurava-se, assim, o que a sociedade da época viria a denominar "cidades dos

PENSAR FORA DO EIXO

marajás". Froelich (2001, p. 237) ainda afirma que, mesmo após sua emancipação, Ilha Solteira não conseguiu perder a “aura de cidade-Cesp”, em que a população do entorno enxergava uma “cidade onde é proibida a entrada, de cidade dos marajás da Cesp, vivendo voltada para si mesma e constituindo-se em verdadeiro quisto encravado na região de Urubupungá”.

Depois do fim das obras, parte dessa população permaneceu na cidade ou nas suas franjas, sem inserção formal no mercado de trabalho urbano para o qual não havia sido preparada. O Projeto Cinturão Verde emergiu como uma tentativa pontual de responder a essa tensão, buscando integrar pequenos produtores ao tecido urbano por meio de uma lógica redistributiva de acesso à terra — mas não passou de uma resposta residual, incapaz de alterar a estrutura de um modelo concebido para a grande escala industrial e que não havia sido pensado para absorver dinâmicas territoriais de outra natureza. O projeto não ruiu, mas se fraturou — e nessas fraturas evidenciou-se a distância entre a cidade planejada e a cidade vivida.

A transição de Ilha Solteira de um núcleo empresarial para uma cidade autônoma — marcada pela inauguração da usina em 1974, a instalação da UNESP em 1976, o Planejamento Urbano II em 1980 e a emancipação tardia em 1991 — passou pelo esgotamento do modelo tecnocrático top-down. Esse processo de urbanização extensiva, consolidado com a Lei complementar nº 151 de 01 de julho de 2008, do plano diretor e da política de desenvolvimento do município de Ilha Solteira, subverteu a rigidez do plano inicial através da expansão para áreas de reserva agrícola e da criação de novos bairros e conjuntos habitacionais.

Ilha Solteira ilustra, nesse sentido, uma forma de territorialização autoritária do capital estatal. A criação da Administração Especial de Ilha Solteira (AEIS) pela CESP não configurou mero arranjo administrativo, mas a institucionalização de um aparato de governo do espaço simultaneamente produtivo e disciplinar. Na acepção de Jessop (2007), o território foi ativamente construído como superfície de intervenção — recortado, normatizado e gerido segundo uma seletividade espacial do Estado que naturaliza a ordem hierárquica como decorrência da racionalidade técnica, ocultando sua dimensão essencialmente coercitiva.

A utopia de uma sociedade nova, associada ao desenvolvimentismo, foi convertida nos interesses da classe dominante (representada pela CESP) e colaborar com uma ordem externa. Havia uma distinção nos modos de controle da população, evidenciada por Dourado (2007) na segregação dos espaços de lazer, divididos por níveis hierárquicos. Os funcionários e moradores de níveis

PENSAR FORA DO EIXO

superiores podiam frequentar ambos os clubes, mas a transgressão da hierarquia institucionalizada implicava sanções aos funcionários e moradores de níveis mais baixos.

Apesar de Ilha Solteira apresentar funcionalidade e operatividade plena, seu planejamento revela uma lacuna ao tentar subordinar a vida cotidiana a uma ordem de ocupação rígida. Conforme argumenta Lepetit (2001), não há primazia de uma escala sobre outra; contudo, enquanto o planejamento se projeta sobre fluxos e mapas na macroescala, a dinâmica urbana se efetiva nas microescalas, por meio das decisões diárias dos habitantes que resistem a imposições totalizantes.

Correia (2001) complementa que a efetiva urbanização e autonomia desses núcleos dependerá da superação do monopólio da empresa sobre o território e os serviços, entendendo o espaço construído como produto dinâmico de conflitos de classe e transformações industriais. O êxito de um lugar não se mede pela eficiência com que cumpre uma função produtiva, mas pela qualidade das relações que consegue engendrar entre as múltiplas escalas que o constituem — do corpo do trabalhador à estrutura regional, do cotidiano doméstico ao projeto nacional de desenvolvimento.

O problema em Ilha Solteira não reside, portanto, no planejamento em si, mas na vocação totalizante desse planejamento. Sua rigidez programática, ao pretender antecipar e controlar todas as dimensões da vida urbana, suprimiu os interstícios nos quais a cidade espontânea — conflituosa, negociada, viva — habitualmente se forma. O que se produziu foi uma urbe funcionalmente coerente e socialmente hierarquizada, cuja ordem aparente dissimulava as contradições inscritas em sua própria concepção. A experiência de Ilha Solteira revela, assim, um paradoxo constitutivo do urbanismo tecnocrático brasileiro, ao mobilizar o planejamento estatal como instrumento de desenvolvimento econômico e energético, o Estado produziu simultaneamente infraestrutura e desigualdade, modernização e segregação — demonstrando que a racionalidade técnica, quando em princípio exclusivo de organização do espaço urbano, tende a gerar não a cidade como obra coletiva, mas a cidade como artefato do poder.

5. CONTRADIÇÕES NAS ESTRUTURAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A análise comparativa entre Ribeirão Preto e Ilha Solteira revela que, embora as gêneses urbanas sejam distintas — uma consolidada pelo agronegócio e outra por uma utopia tecnocrática energética —, convergem para uma seletividade estratégica do Estado que institucionaliza a desigualdade. Essa divergência de métodos pode ser compreendida a partir da teoria de Jessop (2007) sobre a abordagem estratégico-relacional, o Estado capitalista não exerce poder de forma abstrata, mas

PENSAR FORA DO EIXO

seus poderes são ativados por arranjos específicos de atores e instituições em conjunturas determinadas. Compreender como essa ativação operou em cada caso exige, contudo, situar as decisões que moldaram ambas as cidades em suas respectivas escalas de produção — pois, em ambos os contextos, as políticas estruturantes foram deliberadas em instâncias distantes do município, tornando-as, em grande medida, incontestáveis pela população local.

Em Ribeirão Preto, o Estado atua de forma indireta, provendo a infraestrutura rodoviária que orienta a valorização do solo pelo capital imobiliário. Como aponta Villaça (2017), essa mediação transforma o Estado no agente definidor das frentes de expansão urbana, abrindo caminho para a especulação imobiliária. As decisões estruturantes — a integração às rodovias Anhanguera e Bandeirantes, os incentivos federais do PROÁLCOOL, os planos viários do governo estadual — foram tomadas nas escalas federal e estadual, sem que os municípios afetados dispusessem de mecanismos reais de influência ou contestação.

O município recebeu os fluxos econômicos e demográficos gerados por essas decisões, mas também seus custos sociais, a pressão habitacional, a segregação produzida pela expansão seletiva da infraestrutura e a precarização do trabalho agrícola. Em Ilha Solteira, essa heteronomia é ainda mais radical, a própria companhia estatal — a CESP — assume simultaneamente o papel de planejador, gestora e fiscalizadora do espaço social, operando por meio de uma seletividade que visava produzir e disciplinar o território para garantir as condições necessárias à produção energética.

A construção da cidade de Ilha Solteira representou apenas 1% do custo total da obra, e a alta produtividade dos trabalhadores esteve diretamente relacionada ao núcleo urbano em que habitavam, sendo um dos fatores responsáveis pela rapidez e qualidade na conclusão das obras da hidrelétrica. Mesmo que a cidade não fosse aproveitada após o término da obra, ela já estaria paga pelo serviço prestado, dado que contribuiu para a edificação de um marco da engenharia nacional, com o desenvolvimento de metodologias aplicadas em usinas posteriores e o aperfeiçoamento do gerenciamento de grandes projetos (MENDONÇA, 2004).

À luz da tipologia de Frey (2000), é possível identificar que ambas as cidades foram moldadas predominantemente por políticas constitutivas e distributivas, cujo traço comum foi a invisibilização do conflito. Em Ribeirão Preto, o zoneamento e a infraestrutura viária operaram como mecanismos regulatórios que naturalizaram a segregação socioespacial, enquanto o PROÁLCOOL funcionou como política distributiva de escala nacional com efeitos redistributivos às avessas — concentrando

PENSAR FORA DO EIXO

renda sem distribuir custos de forma visível. Em Ilha Solteira, o planejamento tecnocrático da CESP constituiu uma política constitutiva por excelência, definiu as regras do habitar, suprimiu a negociação e produziu uma ordem urbana hierárquica apresentada como decorrência da racionalidade técnica. Em ambos os casos, a ausência de conflito visível não indicava consenso, mas a eficácia dos mecanismos de controle sobre quem podia reivindicar o quê, onde e como. Retoma-se, assim, a questão lançada anteriormente. Os grandes aportes de recursos públicos e privados direcionados ao agronegócio e à construção da hidroelétrica produziram melhores condições de vida para o conjunto da população?

Em Ribeirão Preto, os dados disponíveis evidenciam a persistência da assimetria entre os vetores de expansão urbana. O Censo Demográfico de 2022 registrou 23.781 pessoas vivendo em favelas e comunidades urbanas no município — crescimento de 68,4% em relação a 2010, quando o número era de 14.177 (IBGE, 2024). Levantamento realizado pela Prefeitura Municipal em 2017, com metodologia distinta da adotada pelo IBGE, identificou 44 mil pessoas vivendo em 96 ocupações irregulares, localizadas predominantemente na periferia da Zona Norte. Esse crescimento ocorre em paralelo a um PIB municipal que colocava a cidade na 29ª posição nacional em 2021 (IBGE, 2023), evidenciando a dissociação entre geração de riqueza e distribuição de bem-estar. O déficit habitacional estimado pela Prefeitura Municipal em 2024 alcança 30 mil moradias, concentradas majoritariamente entre famílias com renda de até 1,5 salário-mínimo, para as quais os programas habitacionais historicamente disponíveis mostraram-se insuficientes (Ribeirão Preto, 2024).

A localização desse déficit não é aleatória, pesquisa sobre estimativa intraurbana de déficit habitacional desenvolvida a partir de demanda específica da prefeitura demonstra que são os setores Norte e Sudoeste que concentram os maiores valores absolutos e relativos da defasagem habitacional ribeirão-pretana. Em contraponto, a Zona Sul mantém um estoque expressivo de imóveis de alto padrão com demanda insuficiente. Essa dicotomia confirma a tese de Elias (2018) sobre a coexistência de periferias privilegiadas e territórios de acumulação de precariedade, evidenciando que a geração de riqueza (29º maior PIB nacional) não se traduz em distribuição de bem-estar.

O contraste entre as cidades é revelador justamente por sua aparente inversão. O município registrou IDHM de 0,812 em 2010, figurando entre os 25 municípios com maior índice de desenvolvimento humano do Brasil, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano elaborado pelo

PENSAR FORA DO EIXO

PNUD (2013) — resultado que, à primeira vista, sugere que o modelo tecnocrático produziu bem-estar generalizado. Esse dado, contudo, precisa ser lido com cautela analítica. O IDH elevado de Ilha Solteira é, em grande medida, herança da infraestrutura planejada pela CESP. A cidade foi dotada, desde sua fundação, de equipamentos de saúde, educação e saneamento. O que o índice não captura é a estrutura hierárquica que organizou esse acesso. Como demonstra Mendonça (2004), o Projeto Cinturão Verde — concebido para assentar em lotes periféricos ao núcleo urbano as famílias excluídas do planejamento original, acumulou contradições crescentes após a saída da CESP em 1995, quando a assistência técnica aos agricultores assentados foi interrompida sem substituição estruturada.

Essa seletividade produz morfologias urbanas assimetricamente semelhantes, a cristalização de periferias privilegiadas em oposição a territórios de precariedade. Em Ribeirão Preto, a segregação é mediada pelo mercado e ratificada pela divisão entre as Zonas Sul, destinada às elites vinculadas ao agronegócio e aos serviços especializados, e Norte, reservada à habitação popular e aos conjuntos de interesse social. Em Ilha Solteira, essa mesma segregação foi prescrita tecnicamente pela hierarquia funcional da empresa. O solo urbano, portanto, deixa de ser um bem social para se tornar um mecanismo de controle e reprodução de classes, onde a infraestrutura, seja uma rodovia ou um equipamento comunitário, funciona como filtro de acesso à cidade.

É precisamente nesse ponto que a dimensão temporal da análise se torna indispensável. Ambas as cidades atravessaram inflexões institucionais significativas que reconfiguraram, sem necessariamente dissolver, as estruturas de desigualdade consolidadas em suas fases originárias. Em Ribeirão Preto, a expansão pós-Proálcool dos anos 1990 e 2000 aprofundou a lógica de condomínios fechados na Zona Sul e intensificou a pressão habitacional na Zona Norte, sem que os planos diretores subsequentes conseguissem reverter a trajetória de segregação já inscrita no território.

Em Ilha Solteira, a venda do patrimônio da CESP e a emancipação de 1991 representaram também o esgotamento formal do modelo tecnocrático, mas não a sua superação. A hierarquia espacial original, que distribuiu os melhores lotes e equipamentos às categorias funcionais superiores, converteu-se em patrimônio privado, cristalizando desigualdades que o mercado imobiliário emergente passou a reproduzir sob nova forma. O que muda, em ambos os casos, é o operador da desigualdade, do Estado corporativo ao mercado, da norma técnica à especulação, mas a estrutura territorial permanece reconhecível. Isso sugere que a desigualdade urbana não foi um efeito

PENSAR FORA DO EIXO

colateral dos modelos adotados, mas uma característica constitutiva deles, reproduzida sob diferentes arranjos institucionais ao longo do tempo.

As empresas que protagonizam os ciclos produtivos locais, mesmo diante de conjunturas adversas, tendem não ao colapso, mas à fusão, à incorporação e à migração de capitais, preservando o parque produtivo e internalizando lucros que, em grande medida, já amortizaram os investimentos iniciais. O que não se preserva é o retorno social desses investimentos aos territórios que os viabilizaram. Configura-se, assim, um padrão que socializa os custos territoriais e privatiza os ganhos econômicos — evidenciando os limites de um modelo no qual a cidade é produzida como suporte do capital e não como expressão da vida coletiva.

Se Ilha Solteira expressa um urbanismo tecnocrático explicitado em seus zoneamentos hierárquicos, Ribeirão Preto oferece o correlato agroindustrial de subordinação do espaço ao projeto produtivo do capital agrário. Sua prosperidade excepcional era, na verdade, o reflexo espacial da concentração de renda engendrada pelo complexo sucroalcooleiro, e encobria, sob a imagem da abundância, a mesma lógica segregadora — desta vez operada não pelo Estado planejador, mas pelo capital privado que encontrou no espaço urbano a superfície privilegiada de sua reprodução. Bairros nobres, infraestrutura seletiva e serviços concentrados compunham uma cidade generosa para poucos, enquanto trabalhadores rurais e migrantes sazonais ocupavam suas franjas precárias — invisíveis à narrativa da prosperidade, mas indispensáveis à sua produção.

Entre as duas cidades, o que muda é o agente, mas a estrutura permanece. A cidade como artefato do poder, inscrita no território como expressão duradoura das hierarquias que a produziram. Essa convergência entre casos tão distintos em sua origem não é coincidência, é o resultado de políticas deliberadas em escalas que escapavam ao controle local, executadas por agentes — estatais ou privados — cujos interesses raramente coincidiam com os da população que habitava e sustentava esses territórios. Compreender essa lógica não é apenas um exercício analítico, é condição para pensar alternativas que coloquem a cidade não como suporte do capital, mas como direito coletivo.

6. CONCLUSÃO

Havia, portanto, uma determinação regional que precedeu e condicionou os problemas urbanos locais. O crescimento das favelas em Ribeirão Preto não foi um fenômeno autônomo, foi o produto territorial da relação entre o agronegócio regional e a impossibilidade de reprodução social dos trabalhadores que ele atraía e, simultaneamente, precarizava.

PENSAR FORA DO EIXO

Já Ilha Solteira revela uma contradição de natureza distinta, porém estruturalmente análoga. O plano estruturou-se como projeção de uma utopia sobre a vivência microscópica de uma realidade que ele próprio não era capaz de antecipar — e ao ignorar a variação de escalas, o planejador tornou-se cego às dinâmicas que destruiriam sua utopia. O que o caso sugere, para além de seus limites específicos, é que o planejamento apoiado num modelo ideal, e não na vivência do lugar real, não falha por incompetência técnica. Falha porque sua lógica é, desde a origem, a lógica do empreendimento — e não a da cidade.

Tomados em conjunto, os dois casos evidenciam um padrão que não é exceção na urbanização brasileira, mas sua regra mais recorrente, a cidade produzida como suporte do ciclo produtivo dominante tende a cristalizar, no espaço, as hierarquias que esse ciclo pressupõe — e a perpetuá-las muito além de sua própria duração.

O ciclo econômico que convoca uma cidade à existência é, por natureza, transitório — sujeito às oscilações do mercado, às decisões corporativas e às transformações tecnológicas que nenhum plano antecipa inteiramente. O espaço urbano que ele produz, contudo, não partilha dessa transitoriedade, inscrito na materialidade do território sob a forma de zoneamentos, infraestruturas e padrões de segregação residencial, ele tende a sobreviver aos agentes que o geraram e a condicionar, por décadas, as possibilidades de quem o habita. É nesse sentido que a desigualdade urbana brasileira não é apenas um problema do presente — é, frequentemente, a herança espacial de ciclos de acumulação do capital. O que Ilha Solteira e Ribeirão Preto compartilham é essa capacidade do capital de inscrever no território uma ordem que sobrevive aos empreendimentos que a geraram.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL DE ILHA SOLTEIRA – AEIS. Assessoria aos Serviços Comunitários (Org.). **A cidade de Ilha Solteira**. Ilha Solteira: Administração dos Núcleos Urbanos de Urubupungá, 1974.

ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL DE ILHA SOLTEIRA – AEIS. Assessoria aos Serviços Comunitários (Org.). **Boletim informativo n. 8**. Ilha Solteira: CESP, 1969.

ADMINISTRAÇÃO ESPECIAL DE ILHA SOLTEIRA – AEIS. Assessoria aos Serviços Comunitários (Org.). **Nasce uma cidade**. Ilha Solteira: Administração dos Núcleos Urbanos de Urubupungá, [s.d.].

PENSAR FORA DO EIXO

BERRY, Brian J. L. Cities as systems within systems of cities. **Papers of the Regional Science Association**, v. 13, n. 1, p. 147-163, 1964.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

CHIQUITO, Elisângela de A. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04042013-101944/pt-br.php>. Acesso em: 9 jul. 2021.

CHIQUITO, Elisângela de A. **Das Missões ao planejamento regional: o Noroeste paulista e a CIBPU**. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO - CESP. **Ilha Solteira: a cidade e a usina**. Fascículos da História da Energia Elétrica em São Paulo - N. 2. São Paulo: Cesp, 1988.

CORREIA, Telma de B. De vila operária à cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 4, p. 83-98, maio 2001. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513952494006.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

CUNHA, T. A. da et al. Método de estimativa do déficit habitacional por aprendizado de máquina para uma cidade de porte médio: Ribeirão Preto-SP, Brasil. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL – PLURIS, 10., 2024, Braga. **Anais [...]**. Braga: Universidade do Minho, 2024. Disponível em: <https://www.civil.uminho.pt/planning/Pluris2024/Atas/Papers/Paper817.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2026.

DELGADO, Guilherme C. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DEMINICE, Daniel. **A arte de se construir cidades em meio à política local: Ribeirão Preto, 1890-1960**. 2015. 245 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

DOURADO, Lilian A. C. **O espaço público e a territorialidade do lazer na Estância Turística de Ilha Solteira – SP**. 2007. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2007.

ELIAS, Denise. **Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto – SP**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Estruturação urbana e questão da moradia nas cidades do agronegócio. **Geotextos**, v. 16, n. 1, 2020.

PENSAR FORA DO EIXO

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FROELICH, Gilval M. **Ilha Solteira**: uma história de riqueza e poder (1952-1992). São Paulo: Educ., 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2014. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 3 abr. 2026.

GARDIN, Cleonice. **CIBPU**: a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no planejamento regional brasileiro (1951-1972). Dourados: UFGD, 2009.

GOULART, Jefferson O.; GONÇALVES, Camila de O. Enclaves fortificados e segregação urbana: a dinâmica contemporânea de urbanização de Ribeirão Preto. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 17, n. 2, p. 41-59, 2019. doi: 10.11606/issn.1984-4506.v17i2p41-59

HANSEN, Niles M. A teoria do polo de desenvolvimento em uma perspectiva regional e ambiental. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**: favelas e comunidades urbanas — resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 3 abr. 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/ilha-solteira.html>. Acesso em: 3 abr. 2026.

ILHA SOLTEIRA. Lei Complementar n. 151, de 1º de julho de 2008. Dispõe sobre o plano diretor e a política de desenvolvimento do município de Ilha Solteira. **Ilha Solteira**, SP, 2008. Disponível em: <http://www.ilhasolteira.sp.gov.br/planodiretor/images/Leic-151.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. **Idéias**, Campinas, v. 14, n. 1/2, p. 101-135, 2007.

LASUEN, J. R. Urbanización y desarrollo: la interacción temporal entre agrupaciones geográficas y sectoriales. **Urban Studies**, v. 10, n. 2, p. 163-188, 1973.

LEPETIT, Bernard. Arquitetura, geografia, história: usos da escala. In: SALGUEIRO, Heliana A. (org.). **Por uma nova história urbana**. São Paulo: Edusp, 2001. p. 227-261.

MANGE, Ernest R. de C.; KATO, Ariaki. **Planejamento de Ilha Solteira**: Núcleo Urbano – Relatório 1. São Paulo: Planemak, 1967. 2 v.

MANGE, Ernest R. de C.; KATO, Ariaki. **Planejamento de Ilha Solteira**: Núcleo Urbano – Relatório 2. São Paulo: Planemak, 1968. 2 v.

PENSAR FORA DO EIXO

MENDONÇA, Nei Oliveira de. **Ilha Solteira e Projeto Cinturão Verde**: história e contradições. 2004. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2004. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/handle/11449/98539>. Acesso em: 3 abr. 2026.

MORAIS, Iole. A. Projeto de Desenvolvimento Sustentável Mário Lago: da luta pela terra à luta por direitos e pela cidade. 2021. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

PERES, Renata B.; CHIQUITO, Elisângela de A. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, p. 71-86, 2012.

PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. **Économie Appliquée**, v. 7, n. 1-2, p. 307-320, 1955.

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião (org.). **Urbanização e regionalização**: relações com o desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: IBGE, 1974. p. 97-110.

PIRES, Maria C. S. O federalismo e os desafios da gestão territorial e urbana no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 354-382, 2017.

PLANEMAK. **Ilha Solteira – Planejamento Urbano II/1980**. São Paulo: Planemak, 1980.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: IDHM municípios 2010. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/354340>. Acesso em: 3 abr. 2026.

RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. **Sistema de Cadastro Municipal de Administração da Demanda Habitacional – SisHab**. Ribeirão Preto, 2024. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/noticia/prefeitura-lanca-sistema-proprio-de-cadastro-habitacional-para-familias-de-baixa-renda1>. Acesso em: 3 abr. 2026.

RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS-RP**. Ribeirão Preto, 2018. [Instituído pela Lei Complementar n. 3.052, de 2018.]

SAMPAIO, Inayara S. A utopia das Cidades Novas: **Estado e planejamento urbano em Ilha Solteira/SP de 1950 a 1980**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2025. doi:10.11606/D.102.2025.tde-25092025-140326

SAMPAIO, Inayara S. **Em favor da cidade aberta**: Revertendo processos de privatização em Ilha Solteira (SP), a partir do Residencial Ilha Bela. Trabalho de Finalização de Curso – Curso de Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/203889>.



PENSAR FORA DO EIXO

SILVA, Maria A. M. Trabalho rural: as marcas da raça. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 99, p. 139-167, 2016.

TAVARES, Jeferson C. **Projetos para o Brasil**: a política de planejamento territorial do regime militar, 1964-1985. 2018. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

VIANNA, Mônica P. **Da edificação ao traçado urbano**: a experiência de planejamento regional integrado na CESP. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-30082012-164405/pt-br.php>. Acesso em: 4 maio 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2017.