

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

**O PAPEL DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO JOSÉ
DO RIO PRETO NA CONSOLIDAÇÃO DO DISPOSITIVO ZONA
NORTE**

POLIANA RISSO SILVA UEDA

Tese 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 Doutora em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr Carolina Maria Pozzi de Castro

Poliana Risso Silva, Ueda

O papel da produção de habitação social em São José do Rio Preto na consolidação do dispositivo Zona Norte / Ueda Poliana Risso Silva -- 2021. 267f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Carolina Maria Pozzi de Castro

Banca Examinadora: Profa. Dra. Luciana Marcia

Gonçalves, Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski, Profa.

Dra. Cibele Saliba Rizek, Prof. Dr. Nabil Georges

Bonduki

Bibliografia

1. Planejamento Urbano. 2. Política Habitacional. 3. Dispositivo de Governo. I. Poliana Risso Silva, Ueda. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Poliana Risso Silva Ueda, realizada em 03/12/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro (UFABC)

Profa. Dra. Luciana Marcia Gonçalves (UFSCar)

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski (UFSCar)

Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek (USP)

Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki (USP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana.

DEDICATÓRIA

*Aos meus filhos
Gael, Amélie e Lina*

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um doutoramento é um daqueles momentos que nos leva a refletir sobre a nossa caminhada percorrida. Ao colocar o ponto final na tese, como feito mágica, fui lançada a uma retrospectiva com *flashbacks* de inúmeros momentos de aprendizados, de intenso mergulho em pesquisa, em busca de dados, compreensões, depoimentos, que trouxessem respostas às minhas reflexões. E cada uma destas atividades não vivenciei sozinha. A riqueza do processo foi exatamente esta, pois ainda que o doutorado titule somente a um sujeito, no caso, para mim, ele nunca foi solitário.

No Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da UFSCar, encontrei suporte de colegas, professores e funcionários entregues a colaborar. Alex, secretário do Programa, merece um agradecimento especial neste momento. Os professores da área de Urbanismo, sobretudo o professor Érico Masiero, também merecem meu agradecimento. Foram referências no campo do saber científico e do saber ser educador.

A professora Luciana Gonçalves exerceu um papel especial em minha formação. Esteve comigo desde o mestrado, apontou direções de pesquisa e cuidados no processo de conclusão da tese, de extremo valor. O professor Luiz Antonio Falcoski, foi desses também, que desde o mestrado me contagiou com sua paixão pelo planejamento urbano e pela pesquisa. Tê-los como membros da minha banca de defesa de doutorado, ultrapassou o sentimento de gratidão, senti-me honrada.

Os professores Cibele Rizek e Nabil Bonduki, convidados como membros externos da banca, ainda que não saibam, estão comigo há tempos. Minha formação em Arquitetura e Urbanismo foi bastante apoiada em ambos, enquanto literatura. Conhecê-los pessoalmente, discutir minha tese com cada um, teve um significado profundo para mim. Sou grata.

As amigas construídas com o doutorado valem um agradecimento especial. Este trabalho contém uma pitada de cada um de vocês, Juliana, Milton, Cristian e Thaís.

À Carolina Maria Pozzi de Castro, só me resta uma admiração profunda, um carinho imenso e uma gratidão única. Foi professora, orientadora e mãe. Sem ela este trabalho talvez não teria nascido. Sempre foi uma incentivadora ferrenha. E graças a ela, hoje sou doutora.

À minha família, também digo o mesmo, quanto apoio, suporte, carinho e incentivo recebido ao longo de toda a vida! Como são corresponsáveis por todas as minhas conquistas! Um presente ser parte de vocês.

Aos meus três filhos dedico esta tese, que nasceu e cresceu junto deles. Foram tão compreensíveis e amáveis, que não teria como não os agradecer com um carinho materno especial. E ao Gui, parceiro de vida e autor dos produtos gráficos desta tese, minha admiração e amor.

RESUMO

O presente trabalho visa contribuir com o conhecimento a respeito da produção socioespacial do urbano em cidades não metropolitanas, através do estudo do processo de formação do território Zona Norte da cidade paulista de São José do Rio Preto. A tese procura investigar a partir da leitura da trajetória histórica da produção de habitação social no município, os processos através dos quais a região norte se forma como espaço de segregação socioespacial, destacando as transformações por ela sofrida em função da atuação do capital. Mais do que isso, tem como objetivo identificar no tempo e no espaço, os elementos desta história que contribuíram para a consolidação da Zona Norte como território de uma nova centralidade, a partir de uma leitura externa, da produção da habitação inserida num sistema capitalista de acumulação, e uma interna, qualitativa. Para a investigação foram adotadas três estratégias metodológicas que envolvem: pesquisa em fontes primárias, a partir de dados e documentos fornecidos por órgãos do governo, de bases estatísticas e jornais de notícia; em fontes secundárias, na vasta literatura existente sobre o urbano para formação do embasamento teórico da pesquisa e a realização de entrevistas semiestruturadas com beneficiários de programas habitacionais residentes da Zona Norte. O arcabouço teórico construído permitiu analisar a organização socioespacial do território resultante do processo de produção da habitação social na cidade, o papel do Estado e dos agentes imobiliários na conformação da Zona Norte e o cenário socioeconômico e das relações sociais que tecem o espaço vivido. Como resultado teve-se o entendimento de que estes elementos fizeram desta nova centralidade, um dispositivo de governo de grande potência. A saída carece de uma construção de novas subjetivações que permitam que os diferentes sujeitos coproduzam o espaço urbano como um caminho para alcançar o processo de revalorização do agir político, promovendo uma ruptura com a ordem existente.

Palavras chave: *São José do Rio Preto. Habitação. MCMV. Dispositivo. Zona Norte.*

ABSTRACT

The present work aims to contribute to the knowledge base on the socio-spatial production of the urban space in non-metropolitan cities, by studying the formation process of the North Zone territory, in the city of São José do Rio Preto. The thesis seeks to investigate, through the analysis of the historical trajectory of the social housing production in the city, the processes through which the northern area of the city becomes a place of socio-spatial segregation, highlighting the transformations it has undergone due to the activity of the capital. More than that, it aims to identify, in time and space, the historical elements that contributed to the consolidation of the Northern area as the territory of a new centrality, both from an external reading, that of the housing production inserted in a capitalist accumulation system, and from an internal, qualitative view. For the investigation, three methodological strategies were adopted, which involve: research in primary sources, based on data and documents provided by government agencies, statistical bases and newspapers; in secondary sources, in the vast existing literature on the urban theory to form the theoretical basis of research; and semi-structured interviews with individuals who received the benefits of the housing programs and are currently living in the region. The theoretical framework allowed an analysis of the socio-spatial organization of the territory as a result of the production process of social housing in the city, the role of the State and real estate agents in shaping the North Zone and the socioeconomic scenario and social relations that weave the lived space. The understanding is that these elements have made this new centrality become a government device of great power. A possible solution would require building new subjectivities that allowed the coproduction of the urban spaces by different subjects, as a path to achieve the process of revalorization of political actions, leading to the rupture with current order.

Keywords: *São José do Rio Preto. Housing. MCMV. Device. North Zone.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Localização do município de São José do Rio Preto no Brasil e estado de São Paulo.....	37
Figura 2:	Rede de Influência do arranjo populacional de São José do Rio Preto	39
Figura 3:	Localização do Município de São José do Rio Preto e malha de transportes federal	40
Figura 4:	Setores municipais segundo Decreto 18.073 de 2018, setores considerados como Zona Norte e Barreiras físicas do município	43
Figura 5:	Localização de São José do Rio Preto e os Limites fronteiriços com os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul	48
Figura 6:	Traçado da Vila de São José do Rio Preto, elaborado por Ugolino Ugolini em 1895.....	50
Figura 7:	Aspecto das 48 casas construídas pelo IAPC, na década de 1950.....	54
Figura 8:	Lançamento do loteamento Jardim Santa Catarina, com destaque na primeira página do jornal Correio da Araraquarense.....	55
Figura 9:	Vista aérea de São José do Rio Preto/SP em 1955, em primeiro plano o Bairro Eldorado na Zona Norte	56
Figura 10:	Mapa de expansão urbana de São José do Rio Preto em 1958	58
Figura 11:	Favela Gogó do Sapo	62
Figura 12:	Habitação Social em São José do Rio Preto promovida pelo IAPC, CECAP, COHAB e município até 1978.....	63
Figura 13:	Conjunto Habitacional São Deocleciano	65
Figura 14:	Conjunto Habitacional São Deocleciano, 1987	65
Figura 15:	Croqui das ações propostas pelos projetos do PECPM em São José do Rio Preto - SP.....	68
Figura 16:	Aerofoto do Minidistrito Tancredo Neves e Conj. Habitacional Cristo Rei, São José do Rio Preto, 1988	70
Figura 17:	Planta da unidade residencial e aspecto do Conjunto Habitacional Cristo Rei, São José do Rio Preto, 1988.....	71
Figura 18:	Minidistritos industriais da década de 1986 a 1996	72
Figura 19:	Produção Pública Habitacional em São José do Rio Preto - SP, até 1990.....	75

Figura 20:	Implantação do bairro CECAP de 1978.....	76
Figura 21:	Aerofoto de 1983 da região do bairro CECAP implantado em 1978.....	76
Figura 22:	Loteamento Solo Sagrado, São José do Rio Preto.....	78
Figura 23:	Loteamentos ilegais até 1990	81
Figura 24:	Recortes de reportagens sobre os movimentos por moradia na década de 1980 em São José do Rio Preto	82
Figura 25:	Produção Habitacional de Interesse Social de 1952 a 2020, São José do Rio Preto - SP e expansão urbana do território	95
Figura 26:	Loteamentos Fechados e Shoppings centers implantados de 1974 a 2014.....	104
Figura 27:	Loteamentos Fechados – Cond. Amazonas (18) e Alta Vista Residencial (26)	106
Figura 28:	Loteamento Fechado – Condomínio Villagio Vitória	106
Figura 29:	Conjunto CAIC-CDHU, São José do Rio Preto	110
Figura 30:	Sobrados geminados no bairro Duas Vendas – produto CDHU.....	111
Figura 31:	Edifícios residenciais – FEPASA/CDHU.....	112
Figura 32:	Conjunto Renascer – SJRP	113
Figura 33:	Parque da Cidadania em 2002 - SJRP.....	116
Figura 34:	Conjuntos Marisa Cristina I e II - SJRP	117
Figura 35:	Parque da Cidadania e Res. Nova Esperança, 2018.....	120
Figura 36:	Loteamentos Ilegais em 2010.....	122
Figura 37:	Áreas de Especial Interesse Social 3 – Loteamentos irregulares, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, 2006.....	134
Figura 38:	Ocupação da Zona Norte de São José do Rio Preto, 2002.....	136
Figura 39:	Condomínio São Miguel (S. J. Rio Preto “K”).....	137
Figura 40:	Residencial Primavera	138
Figura 41:	Jardim Vitória Régia e Jardim das Acácias	138
Figura 42:	Vila Mafalda II – implantação, aspecto atual e local de implantação em 2002.....	139
Figura 43:	Gisette (S. J. Rio Preto “L”), local de implantação em 2000, implantação em 2010 e vista atual	140
Figura 44:	Rio das Flores	141

Figura 45:	Parque residencial Imperador	141
Figura 46:	Ocupação da Zona Norte entre 2002 e 2010	144
Figura 47:	Potencial de consolidação e tendências de expansão, segundo o PMHIS (2011).....	150
Figura 48:	Mapa de distribuição das unidades contratadas pelo programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto, por faixa de produção, de 2009 a 2019	160
Figura 49:	Residencial Nova Esperança e Parque da Cidadania, 2002 a 2021.....	162
Figura 50:	Localização do Residencial Solidariedade e vazios urbanos no entorno, em 2015	162
Figura 51:	Unidades financiadas através do PMCMV na região próxima ao rio Preto, em São José do Rio Preto, 2009 a 2011	164
Figura 52:	Unidades financiadas através do PMCMV na região próxima ao Shopping Cidade Norte, em São José do Rio Preto, 2009 a 2011, sobre aerofoto de 2021	165
Figura 53:	Ocupação da Zona Norte, loteamentos irregulares e empreendimentos MCMV, entre 2010 e 2015.....	166
Figura 54:	Eixos viários de acesso à Zona Norte	167
Figura 55:	Estrutura viária e áreas de interesse na Zona Norte.....	169
Figura 56:	Transposição da av. Mirassolândia sobre a linha férrea, 2015 e 2018.....	170
Figura 57:	Plano de expansão viária, São José do Rio Preto, 2002.....	173
Figura 58:	Anel Viário, 2019	174
Figura 59:	Emenda à Lei orgânica, criando a subprefeitura da Zona Norte	177
Figura 60:	Produção habitacional por empresas privadas em São José do Rio Preto, 2000 a 2015	179
Figura 61:	Mapa de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo de São José do Rio Preto, 2021	183
Figura 62:	Planta genérica de valores para fins de IPTU para imóveis edificadas – valor do metro quadrado em São José do Rio Preto, 2013 e 2021.....	190
Figura 63:	Renda per capita média, por setores censitários em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	191
Figura 64:	Local de moradia anterior de moradores dos Parques Residenciais Lealdade e Amizade, 2016.....	192
Figura 65:	Comparação conceitual entre IPVS 2000 e IPVS 2010.....	194

Figura 66:	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social em São José do Rio Preto, 2000 e 2010.....	196
Figura 67:	Renda média dos responsáveis pelo domicílio do sexo feminino, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	197
Figura 68:	Idade média dos responsáveis pelos domicílios, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	198
Figura 69:	Porcentagem de domicílios cujos responsáveis são do sexo feminino e têm de 10 a 29 anos de idade sobre o total de domicílios dos setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010.....	199
Figura 70:	Proporção de tipos de unidades domésticas, por áreas de ponderação em São José do Rio Preto, 2010 (% sobre o total de famílias na área de ponderação)	200
Figura 71:	Número médio de crianças de 0 a 5 anos de idade por domicílio, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	201
Figura 72:	Número de crianças e adolescentes grávidas, de 10 a 17 anos, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015.....	202
Figura 73:	Média de moradores por Domicílio Particular Permanente, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	203
Figura 74:	Taxa de alfabetização dos responsáveis pelos domicílios, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	204
Figura 75:	Proporção de pessoas com diferentes níveis de instrução, por Área de Ponderação, em São José do Rio Preto, 2010	205
Figura 76:	Incidência de violência contra a mulher, por área de Unidade de Saúde, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015	206
Figura 77:	Incidência de casos de violência contra a criança, por área de Unidade de Saúde, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015	206
Figura 78:	Proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e brancas, por região administrativa, em São José do Rio Preto, 2010.....	207
Figura 79:	Número de crianças e adolescentes identificados em suspeita de Situação de Trabalho Infantil, por região administrativa, em S.J.R.P., 2015	208
Figura 80:	Número de famílias recebendo o benefício dos Programas Bolsa Família e Renda Cidadã, e famílias que solicitaram o Auxílio Nutricional por território do CRAS, em São José do Rio Preto, 2015.....	209
Figura 81:	Condição de ocupação dos imóveis, em porcentagem dos totais de domicílios por setor censitário, São José do Rio Preto, em 2000 e 2010	213

Figura 82:	Pessoas que vão para o trabalho e retornam para casa no mesmo dia e levam mais de 30 minutos para chegar ao local de trabalho, em porcentagem do total, em São José do Rio Preto, 2010.....	215
Figura 83:	Períodos de ocupação na Zona Norte de São José do Rio Preto	223
Figura 84:	Primeira etapa da Setorização da Zona Norte, segundo os períodos de ocupação.....	223
Figura 85:	Renda média per capita, na Zona Norte do município, em 2010	224
Figura 86:	Segunda etapa da setorização da Zona Norte.....	224
Figura 87:	Setorização da Zona Norte	225
Figura 88:	Setores municipais segundo Decreto 18.073/2018, setores considerados como Zona Norte pelos entrevistados	234

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	População residente por situação de domicílio, por situação de domicílio, em São José do Rio Preto – 1950 a 2010	38
Tabela 2:	Evolução populacional, lançamentos de IPTU como unidades prediais, relação de unidades por população, área urbana, população por área e unidades prediais por área, 1991 a 2018	41
Tabela 3:	Produção habitacional total do PMCMV por município, segundo os municípios com maior valor contratado, de 2009 a 2019.....	42
Tabela 4:	Produção pública Habitacional por período, São José do Rio Preto	80
Tabela 5:	Participação da Indústria e dos Serviços no PIB Municipal de São José do Rio Preto, 1959 a 2000 – anos selecionados (em %)	84
Tabela 6:	Crescimento Demográfico e taxa de urbanização - São José do Rio Preto.....	85
Tabela 7:	Dados imobiliários por setor, 2002 e 2008 (unidades imobiliárias) e evolução 2003 – 2008 (%)	143
Tabela 8:	Produção habitacional do PMCMV nas Faixas 1,5, 2 e 3, por município, segundo os cinco municípios com maior valor contratado, de 2009 a 2019.	156
Tabela 9:	Produção habitacional do PMCMV na Faixa 1 por município, segundo os cinco municípios com maior valor contratado e São José do Rio Preto, período de 2009 a 2019.....	156
Tabela 10:	Média de moradores por domicílio, Brasil, São Paulo e São José do Rio Preto, 1991 a 2010	197
Tabela 11:	Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento, por sexo, Brasil, Estado de São Paulo e São José do Rio Preto, 2000 e 2010 (Reais).....	198
Tabela 12:	Número de famílias recebendo o benefício dos Programas Bolsa Família e Renda Cidadã, e famílias que solicitaram o Auxílio Nutricional por território do CRAS, em São José do Rio Preto, 2015	210
Tabela 13:	Condição de ocupação de domicílios particulares permanentes urbanos em São José do Rio Preto, 2000 e 2010	210
Tabela 14:	Domicílios segundo condição de ocupação, por setor municipal, em São José do Rio Preto, 2010	211
Tabela 15:	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social entrevistados por setor.....	228

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Evolução populacional e taxa de urbanização em São José do Rio Preto – SP – 1940 a 2019	38
Gráfico 2:	Proporção da produção total de EHIS no município de São José do Rio preto, por zona, de 1952 a 2020	44
Gráfico 3:	Participação relativa dos setores no PIB municipal de São José do Rio Preto, 1920 a 2005	52
Gráfico 4:	Valor adicionado dos setores ao PIB municipal de São José do Rio Preto, 1920 a 2005	52
Gráfico 5:	Minidistritos e Ramos de Atividade.....	73
Gráfico 6:	Unidades habitacionais produzidas por ano pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, em cada período histórico definido	109
Gráfico 7:	Loteamentos públicos, privados e ilegais produzidos em São José do Rio Preto, nas décadas de 1980 e 1990 (m ²).....	120
Gráfico 8:	Investimentos em habitação, Brasil, 2002 a 2009 (FGTS, FAR, FDS, OGU E FAT).....	129
Gráfico 9:	Produção Habitacional, por período, em São José do Rio Preto - SP.....	135
Gráfico 10:	Alvarás de construção aprovados, por ano, em São José do Rio Preto, 1984 a 2018 (m ²)	142
Gráfico 11:	Produção total de Unidades Habitacionais, por faixa, e valor contratado, por ano, no Brasil (2009 a 2018).....	157
Gráfico 12:	Produção habitacional acumulada do PMCMV em São José do Rio Preto, de 2009 a 2019, por faixa de renda, número de unidades contratadas e valor total contratado.....	157
Gráfico 13:	Produção habitacional realizada pela MRV de 2007 a 2015 em São José do Rio Preto, em unidades produzidas na Zona Norte e nas demais regiões	158
Gráfico 14:	Unidades prediais, por setor imobiliário em S. J. do Rio Preto, 2002 a 2020.....	179
Gráfico 15:	Leis com expansão do perímetro urbano e com alteração no zoneamento, São José do Rio Preto, 1992 a 2020.....	180

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1:	Produção pública Habitacional até a década de 1990, São José do Rio Preto.....	77
Quadro 2:	Produção pública habitacional de 1990 a 2002, S. J. do Rio Preto	108
Quadro 3:	Programas Habitacionais federais, fontes de recursos e investimentos, 2003 a 2005	129
Quadro 4:	Programas Habitacionais vigentes em 2007	131
Quadro 5:	Produção pública Habitacional em S. J. do Rio Preto, de 2003 a 2008.....	136
Quadro 6:	Programas habitacionais federais vigentes em 2010, exceto PAC e MCMV	145
Quadro 7:	Resumo das características das modalidades do PNHU, do Programa Minha Casa Minha Vida, 2009 a 2019	146
Quadro 8:	Unidades contratadas, entregues e valor contratado pelo PMCMV, por faixa, entre 2009 e 2020	147
Quadro 9:	Produção pública Habitacional de 2009 a 2019, São José do Rio Preto.....	159
Quadro 10:	Variáveis e dimensões do IPVS.....	194
Quadro 11:	IPVS em EHIS com alta e média vulnerabilidade na Zona Norte, por IPVS 2000, índice correspondente em 2010 e IPVS 2010.....	195

LISTA DE SIGLAS

ACIA	Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto
ACIRP	Associação Comercial e Empresarial de Rio Preto
AEIS	Área de Especial Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CECAP	Companhia Estadual de Casas Populares
CEHAB	Comissão Especial de Apoio à Habitação Popular
CEF	Caixa Econômica Federal
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGU	Controladoria-Geral da União
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhia de Habitação
COPEUR	Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos loteamentos em Fase de Regularização
CPPDS	Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
DPP	Domicílio Particular Permanente
EHIS	Empreendimento Habitacional de Interesse Social
EMCOP	Empresa Municipal de Construções Populares
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FEPASA	Ferrovias Paulista S.A.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINISA	Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento
FJP	Fundação João Pinheiro

FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FRAS	Fundação Rio-pretense de Assistência Social
GRAPROURB	Grupo de Análise de Projetos Urbanísticos
HB	Hospital de Base
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBILCE	Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMPP	Instituto Municipal de Pesquisa e Planejamento
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MD	Minidistrito
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não-Governamental
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBF	Programa Bolsa Família
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDS	Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável
PECPM	Programa Nacional de Cidades de Porte Médio
PEH	Política Estadual de Habitação
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto

PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMSJRP	Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto
PNDU	Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPGEU	Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana
PRODEI	Projeto de Desenvolvimento Industrial
PRP	Partido Republicano Paulista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSVU	Plano de Sistematização Viária Urbana
PT	Partido dos Trabalhadores
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMAE	Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto
SEMAS	Secretaria municipal de Assistência Social
SEMPPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento de Rio Preto
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SJRP	São José do Rio Preto
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SP	São Paulo
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UH	Unidade Habitacional
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

Apresentação	21
1. Um rio, uma linha férrea e o nascimento da zona norte periférica	47
1.1. O polo regional do Noroeste Paulista, o início da urbanização rio-pretense e as primeiras iniciativas de HIS	48
1.2. A Lei de Zoneamento, a produção pública habitacional do BNH e a política de desenvolvimento econômico.....	58
1.2.1. O Programa dos Minidistritos e sua relação com a formação da Zona Norte	66
1.3. Do CECAP aos Programas Nossa Terra e de Desfavelamento: a produção pública habitacional e a formação da Zona Norte periférica.....	74
1.4. A Zona Norte periférica.....	83
2. De Periferia à Centralidade – a transformação da Zona Norte a partir da produção pública de moradia	92
2.1. Estado, Plano Diretor e as obras públicas habitacionais da década de 1990	96
2.1.1. O Estado gerencial e sua influência no âmbito municipal.....	98
2.1.2. O primeiro Plano Diretor de São José do Rio Preto e a definição dos vetores de expansão	99
2.1.3. O avanço dos loteamentos fechados	102
2.2. A produção habitacional de 1990 a 2002, o predomínio da CDHU e a explosão da periferia.....	107
2.2.1. A expansão dos loteamentos ilegais	121
2.3. A produção pública habitacional entre os anos 2003 e 2008 e o contexto nacional	123
2.3.1. A produção habitacional local e o destaque do PAR	132
2.4. O Programa Minha Casa Minha Vida e sua contribuição para a centralidade Zona Norte (2009-2019)	144
2.4.1. A proposta do Plano Municipal de Habitação e seus desdobramentos.....	148
2.4.2. A Lei Complementar Municipal 290/2009 e sua influência nos novos rumos da habitação social em S.J. Rio Preto.....	152
2.4.3. A produção do PMCMV e a consolidação da Zona Norte	154
2.5. O papel dos eixos viários na construção de Centralidades	166
2.5.1. O Anel Viário e a superação de barreiras no território	171
2.6. O Shopping Cidade Norte e a valorização imobiliária	176
2.7. Os marcos regulatórios e o reflexo sobre a expansão da Zona Norte	180
2.8. A Zona Norte como nova centralidade	184

3. O quadro socioeconômico como ponto de inflexão sobre o acesso à cidade	188
3.1. O (não) acesso à cidade e a condição marginal.....	215
4. De nova centralidade a um dispositivo de governo	221
4.1. A entrevista qualitativa – metodologia de setorização.....	221
4.2. O retorno qualitativo.....	229
4.3. O dispositivo e o sujeito	237
Considerações finais	242
REFERÊNCIAS	249

Apresentação

Esta tese tem como origem o trabalho de pesquisa realizado em rede, entre UFSCar e UNESP, entre os anos de 2014 e 2016, sobre a produção habitacional nos municípios de Araraquara e São José do Rio Preto/SP com investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Na pesquisa, buscávamos identificar aspectos da condição urbana desta produção, quanto à sustentabilidade e à adequação socioeconômica, urbanística e ambiental; e ainda, realizar a caracterização geral dos conjuntos habitacionais (PAIVA et al, 2016). Nesta pesquisa de doutorado, fomentada pela CAPES, analisamos especificadamente, os empreendimentos habitacionais horizontais direcionados a famílias com renda entre 0 e 3 salários, que se concentravam nas franjas norte e nordeste da cidade paulista de São José do Rio Preto. O primeiro conjunto, chamado Nova Esperança, foi construído em 2011 pela construtora Haus, que entregou no extremo norte da cidade, 2.491 unidades habitacionais. Um dos maiores empreendimentos faixa 1 realizados pelo Programa MCMV na época. O segundo empreendimento compreendeu os Residenciais Lealdade e Amizade, que foram entregues em 2014, na porção nordeste do território, com 2.508 unidades habitacionais. Por último, o residencial Solidariedade, entregue em 2017, mas aprovado em 2013 pela Caixa Econômica Federal, com 1.300 unidades. Ao todo foram 6.299 casas implantadas num período de seis anos na região norte e nordeste da cidade, somente para a faixa 01 do MCMV. A população atendida era estimada em aproximadamente, 25 mil pessoas. E este número era significativo. Causaria um impacto nas dinâmicas urbanas, com reconfigurações econômicas e espaciais que redesenhariam o mundo social, os campos de prática e as relações de força.

Vivenciávamos as transformações que estavam em curso ao longo da pesquisa. A percepção era de que os empreendimentos faixa 01, implantados em terras incorporadas ao perímetro urbano, tinham aberto um vasto campo de oportunidades ao setor imobiliário. Os extensos vazios deixados nos espaços “entre” periferias, passaram a ser disputados por empresas que se modelaram para atender ao Faixa 2 do MCMV, inclusive empresas de capital aberto. O segmento econômico, fruto de uma invenção político-imobiliária, havia dominado o território da zona norte de São José do Rio Preto e todo o circuito imobiliário nacional. Nesse interim, passamos a perceber os empreendimentos MCMV estudados, sob suas condições socioeconômicas, urbanas e ambientais, não só como parte de um território historicamente marcado por um processo constante de segregação socioespacial, mas também como um elemento importante na transformação do ordenamento urbano-espacial da cidade, que veio

a agregar novos valores à imagem da Zona Norte, colocando-a como nova centralidade urbana.

No entanto, a resignificação da Zona Norte de Rio Preto, como centralidade, não se deu somente em função da nova política habitacional. São muitos os elementos positivos, inclusive aqueles frutos de investimento público ou privado, que contribuíram para esta construção simbólica. No que cabe aos aspectos físicos, as barreiras geográficas e antrópicas desde o início de sua urbanização na década de 1950, os minidistritos industriais da década de 1980, os loteamentos populares e empreendimentos de habitação social, implantados em todo o período histórico, o novo Shopping Center, de 2012, o Ganha Tempo e a sub Prefeitura, os hipermercados atacadistas, as redes bancárias e de *fast food*, o parque linear urbano e até mesmo, o complexo viário recentemente concluído, possuem um importante papel neste processo, ao longo da trajetória histórica do local.

É inegável o desenvolvimento urbano da região Norte de Rio Preto. Analisando dados dos setores censitários do IBGE, verifica-se que a Zona Norte passou de 142 mil habitantes na área urbana, em 2000, para 171 mil em 2010, ao passo que a população urbana total do município cresceu de 335 mil para 382 mil. Isso significa que enquanto a população urbana da Zona Norte cresceu 16,8%, o restante do município apresentou crescimento de apenas 8,9% no período. A ascensão social das classes de renda baixa atrelada à rede de oportunidades que o novo território oferecia, transformou a Zona Norte numa potência econômica e social. A impressão inicial, e maciçamente construída pela mídia, era a de que a “cidade” havia chegado. A “cidade” que atende aos direitos às necessidades, como diria Lefebvre (2001), aquela cidade que se refere à globalidade, que “significa direito dos cidadãos e dos grupos que eles constituem, de figurar em todas as redes de comunicação, informação e de trocas”. Os depoimentos de residentes atestavam a autonomia da Zona Norte em relação ao centro. Contudo, os dados apresentados pela Secretaria de Assistência Social do Município – SEMAS, no Diagnóstico Sócioterritorial de 2015 e 2016 e os dados do IBGE de 2010 geraram um ponto de inflexão sobre a “cidade” que chegou. Com posição de destaque perante as demais regiões da cidade, a Zona Norte apresentada a partir dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, ainda concentra os piores índices de vulnerabilidade. Dentre os ativos que implicam na qualidade, quantidade e diversidade de recursos internos do indivíduo ou do grupo, o ativo humano é o que apresenta maior carência. Os recursos relacionados à capacidade de trabalho, ao acesso à educação, saúde e cidadania, são insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade e determinam, assim, maior deterioração de qualidade de vida dos sujeitos.

Diante deste cenário, e apoiando-se nas obras de Foucault (2008a, 2008b), Agamben (2005) e Dardot e Laval (2016), passou-se a enxergar sinais de uma racionalidade

neoliberal na condução do processo de reestruturação urbana da Zona Norte de Rio Preto. À medida que a urbanização avançava, novas subjetividades eram então assimiladas pela população. Esta ótica, portanto, deu origem a este trabalho que almeja contribuir para a ampliação da reflexão sobre o processo de produção do espaço urbano, de segregação socioespacial e de acesso à cidade, enquanto construção de um dispositivo.

A hipótese aqui levantada, foi a de que a Zona Norte se consolidou como um dispositivo de governo de grande potência, ao agregar o valor de nova centralidade urbana, especialmente sob a perspectiva do morador. Partiu-se do entendimento de que mecanismos empregados pelo capital resultaram nesta construção por meio da implementação de um conjunto de ações, desempenhadas por diferentes agentes atuantes no sistema de produção imobiliária, em suas diversas esferas e períodos de atuação. A compreensão era a de que tais ações contribuíram para a conformação de percepções que, embora variem de acordo com os perfis dos sujeitos residentes da zona norte, possuem valores compartilhados acerca da região. E que a exacerbação destes valores resultou, por sua vez, na resignificação da zona norte como nova centralidade; símbolo da reprodução do capital imobiliário e da inclusão pelo consumo desacompanhado de transformações estruturais da vida humana.

Em consonância com este entendimento, esta tese teve como objetivo, realizar a partir da leitura da trajetória histórica da produção de habitação social no município, uma análise dos processos conduzidos pelo capital e dos elementos “positivos” desta história, através dos quais a região norte se forma, inicialmente, como espaço de segregação socioespacial e num segundo momento, se transforma em uma nova centralidade que a coloca em condição de dispositivo de grande potência.

O entendimento sobre dispositivo nasce com as noções de Positividade de Hegel, a partir da leitura de Jean Hyppolite. Através da análise da obra hegeliana “A positividade da religião cristã”, Hyppolite explica que

“o termo “positividade” tem em Hegel o seu lugar próprio na oposição entre “religião natural” e “religião positiva”. Enquanto a religião natural diz respeito à imediata e geral relação da razão humana com o divino, a **religião positiva** ou histórica **compreende o conjunto de crenças, das regras e dos ritos que em uma determinada sociedade e em um determinado momento histórico são impostos aos indivíduos pelo exterior**” (AGAMBEN, 2005).

Nesse sentido, a “Positividade” implica um conjunto de crenças, regras e ritos que se impõe sobre os indivíduos, estabelecendo o controle, e que é interiorizado nos sistemas das crenças e dos sentimentos. E é a partir deste termo que se estabelece a noção de dispositivo por Foucault (AGAMBEN, 2005). Resumidamente, “é um novelo de muitas linhas, que delimitam sistemas heterogêneos com processos em equilíbrio” (RIZEK, 2018). O

novelo é a rede que se estabelece entre discursos, práticas, mecanismos, instituições, edifícios, leis. Uma rede que inclui em si a episteme e tem sempre uma função estratégica concreta que se inscreve em uma relação de poder (AGAMBEN, 2005). Trata-se de “qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres viventes” (AGAMBEN, 2005, a partir de FOUCAULT). O objetivo, portanto, é o controle. Consiste em “uma atividade de governo que não visa outra coisa que não a própria reprodução” (id.2005).

Para além do dispositivo, temos seu efeito, o Sujeito, que é fruto de um processo de subjetivação, ou seja, da produção de subjetividades. Segundo Agamben (2005), temos duas grandes classes, os seres viventes (as substâncias) e os dispositivos. E, da junção entre eles, como terceiro, os sujeitos. Naturalmente as substâncias e os sujeitos, como na velha metafísica, parecem sobrepor-se, mas não completamente. Neste sentido, por exemplo, um mesmo indivíduo, uma mesma substância, pode ser o lugar de múltiplos processos de subjetivação (id., 2005).

Como explicado por Rizek (2018) e registrado em notas de sala de aula, “a racionalidade neoliberal é uma subjetividade racista e fascista”, pois ela delimita, classifica, tipifica seres e os transforma em sujeitos. Por exemplo o Programa Bolsa família, cria uma população pobre (definida e contada). Neste sentido, o “sujeito é um processo, é um vetor numa fronteira de tensões” (id., 2018). Sendo assim, o “dispositivo é, na realidade, antes de tudo, uma máquina que produz subjetivações, e só enquanto tal é uma máquina de governo” (AGAMBEN, 2005). Cabe entender assim, que “a periferia é um dispositivo que cria sujeitos periféricos” (RIZEK, 2018): a favela cria sujeitos da favela, e parte da busca que se fez aqui para São José do Rio Preto foi no sentido de entender, em contrapartida, o que constituiu o sujeito Zona Norte. Na fase atual, os agentes do capitalismo “não agem mais tanto pela produção de um sujeito, quanto pelos processos de dessubjetivação” (AGAMBEN, 2005), atuam num ciclo de desconstrução e reconstrução dos sujeitos, conforme a ânsia do capital.

Dessa maneira, este trabalho entende que a produção neoliberal das cidades brasileiras não se estrutura em função de reduzir desigualdades e aproximar classes historicamente apartadas, mas se empenha no trabalho de colocar no sujeito pobre a ilusão de que ele está sendo contemplado pelo sistema. O objetivo é inseri-lo dentro do ciclo econômico global, permitindo a extração de parcelas substanciais de sua renda, que até então circulava em fluxos locais, relativamente distantes do mercado global. Fix (2011) contribui com esta linha de pensamento ao explicar que ocorre uma “urbanização sem cidade”, onde o programa Minha Casa Minha Vida responde, sobretudo, a problemas de acumulação,

injetando recursos no circuito imobiliário; e que acaba se legitimando ao responder à pressão das lutas sociais por habitação e emprego.

Iniciativas recentes, como revitalização urbana aplicada em diferentes e importantes centros urbanos, têm seguido a mesma ordem, resultando em visíveis processos de gentrificação. “Geralmente não partem dos problemas intrínsecos da população que vive nessas áreas, mas sim de modelos urbanísticos que tratam a cidade como negócio” (FIX, 2012).

A concessão urbanística da Nova Luz é um destes casos, que concede a uma empresa o direito de explorar um trecho no centro de São Paulo e ser remunerada pelos ganhos que obtiver na operação. O motor desse modelo é a valorização imobiliária. O termo revitalização tem desse modo, um caráter ideológico e encobre o fato de que existe sim, muita vida nos centros urbanos, embora talvez não seja a desejada pelos que estão preocupados com a recuperação do preço da terra. Para estes, é importante atrair pessoas do “tipo certo” (FIX, 2012).

A diversa literatura que trata a respeito da relação entre centro e periferia na distribuição socioespacial do urbano, também oferece subsídios que nos permitem reconhecer na metrópole e nas cidades do interior em expansão, o uso da política habitacional como modo de controle, desde quando o desenvolvimento urbano era parte de um processo de acumulação nacional mercantil e a cidade seguia a concepção fordista. Para Bolaffi (1979), colocar o problema habitacional como primeira prioridade no período de ditadura militar, era uma forma de legitimar o governo autoritário em um momento em que este teria que tomar medidas antipopulares de contenção da crise política e econômica que gerariam redução de empregos e salários. Sugere assim, que o BNH atuou muito mais como um mecanismo de transferência de recursos para setores privados do que para efetivamente enfrentar o problema habitacional (BOLAFFI, 1979).

O resultado deste processo foi amplamente estudado. E a periferia assumiu por muitos anos o estigma de terra arrasada, fruto da segregação socioespacial do território, que liga as dimensões econômicas, culturais e políticas às dimensões espaciais da realidade social (SABATTINI e SIERRALTA, 2006). Desse modo, a relação entre centro e periferia se reforçou por uma “disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 1983).

No entanto, o modo de tratamento da cidade como negócio passou também a caber neste contexto. De acordo com D’Andrea (2013), há um deslocamento no jogo de referências e remissões que o termo periferia parece mobilizar. Não mais entendida sob o signo da fragilidade, mas como potência. “No entanto, essa potencialidade é marcada pela ambivalência. De um lado, carrega o que se pode entender como um sentido emancipatório.

(...) Por outro lado, essa potencialidade foi capturada pelo mercado, passando a ser alvo e operador de uma celebração mercadológica dos pobres” (D’ANDREA, 2013). O mesmo acontece com a Zona Norte de São José do Rio Preto. Como explicado por Telles (2006, 2012), os capitais globalizados transbordaram as fortalezas concentradas na cidade global e fizeram expandir os circuitos do consumo de bens materiais e simbólicos que atingem os mercados de consumo popular.

Como exposto por Roy (2005), nos anos 2000, com o aumento da pobreza em razão do programa econômico liberalizante e a crise econômica mundial, os organismos multilaterais passaram a pensar em programas focados nos pobres. “Na análise de pesquisadores do Banco Mundial, os pobres representam um mercado latente por novidades e serviços e uma nova fronteira de acumulação do capital” (id., 2005). A presença de shopping centers e grandes supermercados na paisagem periférica, por exemplo, representam “fluxos socioeconômicos poderosos, que redesenham os espaços urbanos, redefinem as dinâmicas locais, redistribuem bloqueios e possibilidades, provocando mudanças importantes nas práticas urbanas e seus circuitos” (TELLES, 2006). Na periferia, a inclusão aconteceu, essencialmente, pelas vias do consumo e dessa maneira ela “comparece como negócio e mercado a ser disputado” (D’ANDREA, 2013).

Em meados da década de 1990, Castels e Borja já delatavam que uma mudança nas formas de acumulação do capital traria transformações profundas na forma como as cidades eram concebidas. Tal direcionamento levaria à necessidade de uma reestruturação nos mecanismos intraurbanos, no sentido de lançar um novo olhar sobre áreas até então negligenciadas, e vistas como dormitórios para a força produtiva, passando a ser encaradas como regiões de amplo potencial a ser explorado, tanto no sentido de suas terras, como mercadoria, como também no sentido de inserir suas populações no ciclo de consumo global, em regimes de produção mais flexíveis e adaptadas às demandas globais em constante transformação.

Ao reconstituir o processo de remoção de favelas ocorrido no entorno da avenida Berrini, como consequência das operações urbanas Águas Espraiadas e Faria Lima, Fix (2007) revela que as ocupações ilegais, como favelas, são largamente toleradas, desde que não interfiram nos circuitos centrais de realização do lucro. No caso de Paraisópolis, por exemplo, além do alto grau de consolidação da favela, “Paraisópolis possibilitava que surgisse uma significativa “estrutura de oportunidades”” (ALMEIDA e DANDREA, 2004). Dessa forma, a favela, com relativo acesso a um capital econômico e social, se integrou ao circuito neoliberal (RAMACHIOTTI, 2013).

Ainda a respeito de Paraisópolis, Ramachioti (2013) explica que, para compreender suas recentes transformações, não se pode pensar o território de forma isolada, é preciso considerar a dinâmica da cidade e as alterações da centralidade urbana, que fizeram do setor sudoeste, o polo globalizado da metrópole paulista. Segundo Fix (2007) o receituário desse “deslocamento” da centralidade é o planejamento estratégico, as operações urbanas e as parcerias público-privadas. Esse modelo de intervenção urbana segue o que Harvey (2005) chama de empreendedorismo urbano, onde há uma reorientação das posturas de governança, partindo de uma abordagem administrativa para uma forma de ação empreendedora. Daí a necessidade de um processo de urbanização que seja realizado de acordo com critérios que se traduzam em vantagens para aqueles moradores, que possam ser incluídos nos novos circuitos financeirizados da economia local e contribuam para a reprodução do capital (RAMACHIOTTI, 2013).

Neste contexto, a reestruturação produtiva e a reorganização da ocupação do território e do fluxo de pessoas, mercadorias e informações, com redefinições e articulações de diferentes atores e em diversas escalas, que reconfiguram o padrão espacial, ao mesmo tempo em que contribuem para a construção de novas interações socioespaciais, promovem a desconstrução de estruturas sócio-comunitárias, desestruturando redes de relações pessoais sem necessariamente trazer os benefícios a essa população, no sentido de diminuir sua vulnerabilidade social, abrir novas oportunidades e diminuir as desigualdades sociais.

Logo, a reorganização do território e a conformação de novas centralidades, ainda que seja conduzida pela mão invisível do capital, não pode ser analisada somente sob esta perspectiva, pois corre-se o risco de se perder a riqueza de fatores e fenômenos de outra ordem que são também relevantes para a produção do espaço. Para apreender a centralidade é preciso reconhecer a pluralidade de atores e processos sociais existentes na cidade, é importante evitar que se caia na elaboração de discursos esquemáticos onde a cidade seja dissociada de seus habitantes (MAGNANI, 2002). Como exposto por Lefebvre (2006), há na cidade uma simultaneidade entre duas dinâmicas colidentes: a do “espaço abstrato” e a do “espaço social”.

a primeira estaria associada à instrumentalização do espaço, expressando estratégias onde se buscaria moldá-lo como forma adequada à reprodução do capital e à perpetuação das relações sociais que lhe constituem. Seria orientada para a produção de mais valia e para o controle social. A dinâmica do espaço social, por sua vez, seria forjada a partir das práticas da vida cotidiana. Ela expressaria a pluralidade de modos de vida e de formas de apropriação do espaço (LEFEBVRE, 2000 apud PEREIRA, 2012).

Assim, pode-se dizer que a ideia de centralidade tem a universalidade como pressuposto. Parte-se da premissa de que existe uma parcela específica de seu território

passível de ser reconhecida por todos como tal, independentemente de qual seja o local de moradia, a condição econômica, a etnia, a crença religiosa ou a preferência artística da pessoa ou do grupo social considerado (PEREIRA, 2012). A partir desta perspectiva, um território somente se constitui como centralidade, quando então espaço abstrato e espaço social se sobrepõem, assumindo significado para uma escala ampla da sociedade.

Neste sentido, é preciso compreender, sob a ótica do sujeito, as transformações ocorridas em seus diversos contextos que levaram a uma mudança em suas perspectivas e valores. Em sentido inverso, ressalta-se assim, a necessidade de compreensão dos mecanismos adotados pelo capitalismo para empreender esta transformação, que são empregados de forma sistemática, através de meios diversificados, e com o suporte das estruturas governamentais.

O papel do Estado, portanto, é visto como estruturante neste processo. Como apontado por Dardot e Laval (2016), “comprovamos as grandes análises de Marx, Weber ou Polany, segundo as quais o mercado moderno não atua sozinho: ele foi sempre amparado pelo Estado” e, ainda ressalta com a frase de Andrew Gamble (1988) “Economia livre, Estado forte”, que “trata-se de um reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (DARDOT e LAVAL, 2016). De modo que a atuação conjunta Estado – Mercado, segundo Maricato (2009b), causa um impacto. O impacto da reestruturação produtiva capitalista e das políticas neoliberais, de modo que “muitas vezes terminamos por não compreender a transitividade permanente entre legal e ilegal da qual participa o próprio Estado, não por omissão ou disfuncionalidade, mas como modalidade específica de atuação em relação a certos lugares, populações e situações” (TELLES, 2006).

Bem distante do modelo weberiano, o Estado que emerge, como ressaltam Das e Poole (2004), o Estado incorporado, o Estado embebido em práticas diversas, relacionadas a jogos de poderes e conflitos locais, em situações em que sua modalidade específica de atuação é precisamente a “gestão diferenciada dos ilegalismos” TELLES (2006).

Constituem-se novos desafios ao planejamento urbano e às pesquisas técnico-científicas, repensar maneiras de reprodução do espaço social que aconteçam fora da lógica neoliberal, sob uma nova ética, forma ou racionalidade. Ao mesmo tempo, é necessário demonstrar caminhos pelos quais o capital pode manter sua reprodução, sem necessariamente implicar na desconstrução deliberada de valores fundamentais e, para além disso, beneficiar de forma afirmativa a sociedade como um todo.

Dentro desta ótica, no âmbito do presente objeto de estudo, tornou-se de fundamental importância, um retrato detalhado do processo histórico do desenvolvimento urbano que resultou, inicialmente, na segregação centro-periferia e, posteriormente, na

dissolução da imagem simbólica até então associada à Zona Norte do município e a recolocação de uma classe ascendente em um novo contexto, como manobra empreendida pelos diversos capitais atuantes, no sentido de extrair renda de uma potência, ora marginalizada, mas que agora foi inserida no ciclo econômico global.

Entende-se aqui que, dentre as diversas políticas que atendem a interesses comuns aos agentes envolvidos, a habitacional desempenhe papel de fundamental importância nos processos de construção de um dispositivo urbano, tal qual a região aqui estudada. Esta preponderância da habitação sobre os mecanismos é justificada tanto por sua natureza anticíclica, como também por seu papel no processo de expansão urbana e de urbanização. Associada ao mercado de terras, e em períodos mais recentes, com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, vem sendo ainda um importante componente dos sistemas de acumulação capitalistas. O protagonismo da incorporadora e construtora MRV na elevada produção habitacional no segmento econômico na região Norte de Rio Preto, demonstra claramente como a Zona Norte tem servido para este projeto de acumulação a partir da habitação social. Isto porque a MRV está entre as empresas de capital aberto, com maior expressão no MCMV, representando até 2011, 12% do total das contratações no país (FIX, 2011).

Esta pesquisa pretendeu, portanto, elencar de forma detalhada quais foram os mecanismos empregados pelo capital com o objetivo de construir a Zona Norte. Esta não mais será representada, dentro do contexto atual, pela população até então vista como economicamente homogênea e marginalizada, alheia aos fluxos globais de capital, mas sim por uma composição heterogênea de sujeitos com diferentes níveis de capital econômico, social e cultural, que têm em comum um território compartilhado, configurado através de transformações empreendidas pelo mercado, em busca de um todo coerente e articulado pela circulação do poder (SILVA, 2015).

Partiu-se do **pressuposto** de que a região Norte passa a ser localidade de crescente importância, tanto no âmbito do mercado imobiliário e financeiro, como também no nível de reconhecimento de seu território pelo sujeito. Assim, como **abordagem metodológica**, a pesquisa procurou analisar a problemática levantada a partir de duas perspectivas opostas: Um olhar “de fora e de longe” e outro “de perto e de dentro” em consonância com as orientações do antropólogo José Magnani, de estabelecer um equilíbrio entre estes dois extremos. O olhar externo, porque “é somente por referência a planos e modelos mais amplos que se pode transcender, incorporando-o, o domínio em que se movem os atores sociais, imersos em seus próprios arranjos, ainda que coletivos” (MAGNANI, 2002). E o olhar de perto e de dentro, para conhecer as dinâmicas da vida cotidiana que tecem as relações sociais. Ainda que esta leitura não tenha sido etnográfica, como propõe o autor,

buscou-se através de entrevistas qualitativas garantir uma perspectiva mais próxima da realidade local. Ambos os olhares orientaram a organização da tese, o olhar externo fundamenta a primeira parte do trabalho e a segunda parte, pelo olhar de perto, qualitativo.

Para orientação e organização do trabalho foram elaboradas três **questões de pesquisa**, sobre as quais, os capítulos se estruturaram em função de respondê-las. São elas: Como a política habitacional adotada ao longo da trajetória histórica da cidade de São José do Rio Preto contribuiu para a consolidação da Zona Norte como periferia? Num segundo momento: Como a política Habitacional corroborou para transformar esta periferia em nova centralidade? E, por último: Como esta inversão de status fez nascer o dispositivo Zona Norte? A primeira parte deste trabalho busca responder às duas primeiras perguntas orientadoras da pesquisa. A **primeira parte** apresenta um perfil pormenorizado da região como um todo, descritos no primeiro e segundo capítulo. Tal leitura permite a compreensão do processo de desenvolvimento urbano de São José do Rio Preto, da trajetória das políticas e programas habitacionais implementados e da formação da região norte da cidade. Inicialmente, como periferia; dormitório para a classe trabalhadora, e em momento posterior, sob a captura do mercado, como espaço potente para a reprodução do capital. Na **segunda parte**, é realizada uma leitura sócio-demográfica através de dados objetivos extraídos de órgãos como IBGE, SEADE e secretarias municipais, procurando compreender a situação atual decorrente da política de ocupação da Zona Norte adotada nos anos anteriores. Esta leitura é confrontada com uma leitura qualitativa, reunindo através de entrevistas semiestruturadas, a percepção dos moradores acerca das transformações que ocorrem na região ao longo de todo o processo. Neste momento, pinça-se eventos, relacionando-os cronológica e espacialmente, o que permite a identificação dos mecanismos empregados para a constituição de um dispositivo, seja por parte dos agentes do capital, como também por parte do próprio governo.

Para a primeira análise, a pesquisa se baseou em dados obtidos em diversas fontes. Como fundamentação teórica, para compreender os processos de mercadificação e financeirização da política habitacional e também, das recentes formas de gestão e produção utilizadas pelas empresas, consultou-se trabalhos como os de Shimbo (2010) e Fix (2011). Bonduki (2014) e Maricato (1979), fundamentaram a contextualização da política habitacional brasileira; Oliveira (2005), Lipietz (1989), Bolaffi (1979), Braga (2012) contribuíram para a compreensão dos modelos econômicos fordista e pós-fordista periféricos e para obter o entendimento sobre o efeito da hegemonia lulista na potencialização da reprodução do capital. No campo conceitual, buscou-se compreender o conceito de periferia e centralidade a partir de Lefebvre (1999) e Villaça (2001), de Estado e margens a partir de Das e Poole (2004) e sobre dispositivo e sujeito neoliberal com Agamben (2005) e Dardot e Laval (2013).

Foram consultados também, órgãos oficiais como IBGE, SEADE e Fundação João Pinheiro; e documentos e publicações da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (PMSJRP), da Caixa Econômica Federal – CEF, do Ministério de Desenvolvimento Regional e também, da Empresa Municipal de Construções Populares - EMCOP. Nestes, foram obtidos dados que permitiram uma análise das transformações que ocorreram na cidade e na região estudada, através do cruzamento e análise de dados de setores censitários ou regiões administrativas definidas pelo IBGE.

A prefeitura, através da Secretaria de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, publica anualmente, desde o ano de 1985, um documento denominado Conjuntura Econômica, que contém diversas informações relacionadas ao município. A partir daí, foram extraídos dados como população por região, entre outros dados demográficos detalhados, expedição de alvarás de construção, número de imóveis com incidência de IPTU por região, além de habite-se expedidos, dados gerais sobre a situação econômica, como consumo e ligações de água e energia elétrica, e outros indicadores de educação e socioeconômicos para o município como um todo. A Secretaria de Assistência Social – SEMAS também disponibiliza, periodicamente, um Diagnóstico Sócioterritorial, sendo o último de 2015-2016, através do qual foram levantados dados espacializados, de grande valia para a caracterização das transformações socioeconômicas e espaciais, ocorridas na região. O arquivo municipal disponibiliza em seu website jornais do município e da região de 1868 até 2015, digitalizados e indexado por palavras-chave, permitindo a pesquisa de eventos e olhares históricos e a verificação de dados sobre a história da evolução do município.

Uma análise de informações obtidas em fontes secundárias, em pesquisas realizadas na região, permitiu um aprofundamento em questões específicas, como a expansão física da malha urbana (BUENO, 2003), o histórico do Planejamento Urbano no município (TEODÓZIO, 2008 e SANTOS, 2013), o papel do Estado na produção do espaço urbano (BOSCARIOL, 2011), a atuação do Programa MCMV em São José do Rio Preto (PENHA FILHO, 2015 e CUNHA, 2014) e a produção residencial por empresas privadas (LISBOA, 2019). Para uma melhor compreensão das informações ali obtidas, também foi realizada uma comparação visual entre aerofotos de 2002 a 2019, disponibilizadas pelo software Google Earth Pro (2020), através das quais foram identificadas transformações físicas ocorridas na região, quanto a ocupações de loteamentos existentes, novas construções e obras viárias importantes.

Dispostas em ordem cronológica, tais informações foram confrontadas com eventos pontuais de diferentes tipos. No âmbito político, a aprovação e o surgimento de legislações e normas que interferem na construção da região, os programas habitacionais de abrangência nacional, regional ou local e os programas econômicos; no âmbito financeiro, os

ciclos econômicos, a abertura de capital de empresas do ramo da construção civil, os instrumentos financeiros disponibilizados para o financiamento habitacional; no âmbito local, os anúncios relativos aos lançamentos imobiliários, às obras públicas e aos estabelecimentos comerciais de grande porte, além de reportagens e outros indicativos de transformações que interferem na imagem simbólica da região. O levantamento destes eventos pode abranger também outros aspectos que tenham relação direta ou indireta com a formação da região, como os movimentos sociais, culturais e religiosos.

A espacialização destes eventos foi importante para determinar que características até então presentes na área central da cidade, e própria das áreas centrais de outras localidades urbanas, passaram a migrar, aos poucos, para uma região até então negligenciada pelos ciclos de consumo e de produção imobiliária voltada para a classe média. Procurou-se demonstrar, aqui, que tais transformações foram importantes para abrir as portas da região, até então estigmatizada como uma periferia destinada para as classes mais baixas, para uma classe média emergente, ávida por consumir produtos imobiliários antes disponíveis somente nas regiões ao sul da linha férrea, com valores acima de seu poder aquisitivo.

A sobreposição das informações disponibilizadas pelas diferentes fontes foi espacializada, onde valores numéricos foram associados a unidades setoriais através de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), fazendo correlações entre os bancos de dados para a geração de mapas temáticos. A leitura destes mapas permitiu aperfeiçoar o retrato da Zona Norte, através da evolução da sua ocupação, especificamente através da implantação dos loteamentos frutos de políticas habitacionais e empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) no município. A classificação destes empreendimentos segundo data de implantação, os agentes promotores, características físicas, localização e número de unidades permitiu a definição dos períodos históricos que estruturam a pesquisa.

Desta forma, no **primeiro capítulo**, é realizada uma leitura dos períodos históricos da habitação social no município até 1990. Até o ano de 1977, é marcado pela ocupação inicial da Zona Norte com o bairro Eldorado, estimulando seu crescimento com a implantação de loteamentos de iniciativa privada voltados para a população de baixa renda, em sua maioria atraídos à cidade pelas ofertas de emprego da cidade dinâmica, em detrimento do trabalho no campo. Nesta fase inicial, além de loteamentos de iniciativa privada, houveram algumas iniciativas do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes – IAPC, do próprio município e da Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP com recursos do BNH, mas todos com poucas unidades organizadas em pequenos conjuntos implantados no entorno da região central da cidade. O segundo período, de 1978 a 1989, marca o início dos grandes empreendimentos habitacionais de interesse social realizados no município. Primeiro com o bairro CECAP com 532 unidades na Zona Norte, em seguida, com

o fim dos repasses dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação - SFH para a CECAP na década de 1980, inicia-se a produção de loteamentos residenciais de interesse social atrelados ao Projeto dos Minidistritos industriais, realizados com recursos do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (PECMP) que fazia parte da estratégia do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, integrante do Banco Mundial), para países de economia periférica. É neste período que, por iniciativa do governo municipal, são disponibilizados novos lotes e moradias populares por meio do Programa Nossa Terra e de Desfavelamento. Exemplos de empreendimentos destes programas são: o loteamento popular do Solo Sagrado, de 1987, que disponibilizou 4.852 lotes na região Norte, e o João Paulo II, com 2.175 lotes e unidades habitacionais, localizados mais a nordeste, em 1988. Nesta leitura, buscou-se ressaltar, dentro do contexto histórico, as contribuições desta produção habitacional de interesse social para a construção socioespacial da Zona Norte enquanto periferia, que se estabelece como elemento fundamental para a reprodução do capital dentro do modelo econômico fordista periférico.

No **segundo capítulo**, desenvolve-se a leitura da produção habitacional social a partir da década de 1990 por este período apresentar o fim dos programas municipais Nossa Terra e de Desfavelamento e constituir um momento de rupturas no processo de reprodução do espaço social das cidades brasileiras, com uma influência importante de uma racionalidade neoliberal que inaugura uma nova era pós-fordista periférica. Com o fim definitivo do BNH e dos recursos advindos do Programa para cidades médias – PECMP, sem política e programas nacionais de habitação, entra em cena a atuação mais intensa do governo do estado com a CDHU, impulsionada pela vinculação de 1% da alíquota de ICMS aos recursos para habitação e desenvolvimento urbano, marcando o início da terceira fase que vai até o ano de 2002. Neste período, a companhia estadual é responsável pela construção de 3.944 unidades habitacionais no município. Embora tenha havido a desvinculação dos recursos do ICMS em 1997, o repasse orçamentário do governo do estado de São Paulo representou, segundo o site do CDHU, 87,11% dos investimentos habitacionais realizados no período de 1995 a 2007 (CDHU, 2020).

O período aqui definido registra uma transição de políticas habitacionais que inicialmente previam o fornecimento da terra urbanizada e, eventualmente, parte dos materiais de construção para a realização da autoconstrução, como nos casos do Jardim Santo Antônio e Jardim Oliveira, em 1992, para a entrega de unidades habitacionais finalizadas realizadas pela CDHU. Este período também é marcado por uma pulverização de novos programas, como o Habitar Brasil do governo Itamar Franco, que obtém recursos de empréstimo realizado entre a União Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e segue até o governo do Fernando Henrique Cardoso; o Pró-Moradia, específico do governo FHC, o Morar

Melhor, em substituição ao Habitar Brasil, lançado no ano 2000 e viabilizado por repasses orçamentários do Orçamento Geral da União e a Carta de crédito para rendas de até 12 salários mínimos e o crédito associativo. O empreendimento Parque da Cidadania, implantado na Zona Norte do município em 2001, representa um marco deste período, pois além de ter sido viabilizado através dos programas: Crédito Associativo, Habitar Brasil BID e posteriormente, do Morar Melhor, foi implantado transpondo o córrego São Pedro, em área rural, no extremo norte do município, caracterizando um momento de explosão do tecido urbano e a conformação de periferias e centralidades.

O quarto período, de 2003 a 2008, é assinalado pela ascensão da hegemonia lulista, pela implementação do Bolsa Família e aumento real do salário mínimo e pela continuidade ou remodelação de programas sociais do FHC, como: a Carta de crédito - FGTS, o crédito associativo da Caixa Econômica Federal – CEF, o Programa Morar Melhor, e sobretudo o Programa de Arrendamento Residencial – PAR criado ainda no governo FHC. Ainda no âmbito nacional tem-se como destaque a criação do Ministério das Cidades e da construção da Política Nacional da Habitação – PNH; entre 2003 e 2008, quando ocorre o boom imobiliário, o aumento no valor nominal dos financiamentos iniciados chega a ser de 10 vezes o ocorrido em 2002-2003 (ROYER, 2009).

Anunciado com o objetivo de atender às demandas das classes mais baixas, especialmente aquelas com renda familiar de até três salários mínimos, o Programa Minha Casa Minha Vida, iniciado em 2009, no segundo mandato do governo Lula, determina o início do quinto período de análise (2009 a 2019). Com um total de 6.555 unidades habitacionais produzidas em cinco empreendimentos faixa 1, o Programa contabiliza no município um volume ainda maior ao incluir a produção para faixas 2 e 3: são ao todo 36.540 unidades habitacionais construídas até 2019, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (2019). A elevada dimensão do Programa e a forma como foi implementado no município causou um impacto no ordenamento urbano rio-pretense, atraindo intensos investimentos na região Norte da cidade, acompanhados do Shopping Center Cidade Norte, do complexo viário milionário, das redes de supermercados nacionais, de instituições bancárias, do parque linear urbano até mesmo de uma Subprefeitura, correspondendo dessa maneira, a um período definidor da transformação da Zona Norte em centralidade urbana e da sua constituição como dispositivo de governo.

Por período, foram levantados para cada empreendimento, os programas habitacionais, o número de unidades e o contexto, de acordo com a localização e o momento histórico. As características predominantes em cada período oferecem, desta forma, um retrato dos empreendimentos, em que é possível perceber as mudanças no rumo tomado pelos responsáveis pelos empreendimentos analisados. Também se percebe que os novos

empreendimentos, com a justificativa de atender a uma demanda habitacional, possibilitam o espraiamento das terras urbanizadas e o aumento no número de vazios, servindo sobretudo, aos interesses imobiliários dos agentes envolvidos. Dessa maneira, neste momento da análise, buscou-se compreender como a produção habitacional a partir da década de 1990 contribuiu para a construção de uma nova centralidade urbana no território de Rio Preto, que corresponde à Zona Norte.

Na segunda parte, a pesquisa observa todo o processo de transformação da Zona Norte através de dados objetivos e, posteriormente, pela ótica do morador. Ainda que os levantamentos realizados pela Secretaria de Assistência Social revelem uma alta vulnerabilidade social da população atendida pelos CRAS da Zona Norte até o período recente, e embora esta região tenha se constituído como periferia, marcada pela pobreza e privação, hoje a região é um “mosaico de situações” (TELLES, 2006), com características urbanas e sócio-demográficas heterogêneas. Este retrato é feito no **terceiro capítulo** através de diferentes mapas temáticos, em que se analisam as transformações socioeconômicas segundo diferentes indicadores, como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), desenvolvido pela Fundação SEADE; os indicadores que o compõem; e dados adicionais dos agregados por setores censitários e por áreas de ponderação dos censos demográficos de 2000 e 2010. Fazendo uma correlação com a implantação dos EHIS na Zona Norte, é possível compreender a forma como os empreendimentos, com a justificativa de fornecer moradia para uma população mais vulnerável, acaba por selecionar os indivíduos mais vulneráveis da cidade (mães solteiras, idosos e pessoas pertencentes às faixas mais baixas de renda), colocando-os em uma situação de isolamento e maior vulnerabilidade, agravando ainda mais sua condição. Percebe-se, assim, que uma política habitacional marginalizante associa-se, principalmente a partir da década de 2000, à especulação imobiliária e aos mecanismos que a sustentam, visando a expulsão da população mais pobre e a valorização da terra.

A aplicação das entrevistas, relatada no **quarto capítulo**, tem como objetivo, sobretudo, compreender a trajetória pessoal do entrevistado e sua percepção acerca das transformações ocorridas na região, assim como, a mudança das relações que se estabelecem, se mantêm e se transformam com as diferentes localidades da cidade. Buscou-se identificar em que momento, o sujeito altera a percepção de sua própria posição em relação à cidade. Se, de fato, ele acredita que passa de uma posição de marginalizado pelos processos de urbanização, para outra, de detentor dos direitos e oportunidades oferecidos pela cidade. E qual sua percepção sobre o papel das políticas habitacionais sobre esta mudança. Esta percepção, acredita-se que esteja amparada por uma transformação na forma como o sujeito passa a assimilar a Zona Norte como uma nova centralidade, como uma região detentora de características que remetam ao centro original da cidade.

Nesta etapa do trabalho, a pesquisa de campo ganha maior importância, ao permitir, com o registro fotográfico e observação técnica de situações e transformações vivenciadas, que os registros obtidos por meio das entrevistas, sejam reforçados através da experiência visual e sensorial, especialmente sobre a condição de urbanidade e a relação dos bairros com o restante da cidade. O entendimento aqui, é de que há uma constelação de mecanismos, deslocamentos, modos de vida, todos entrelaçados, compondo o dispositivo Zona Norte. E nesse momento discute-se o significado desta zona enquanto dispositivo de governo.

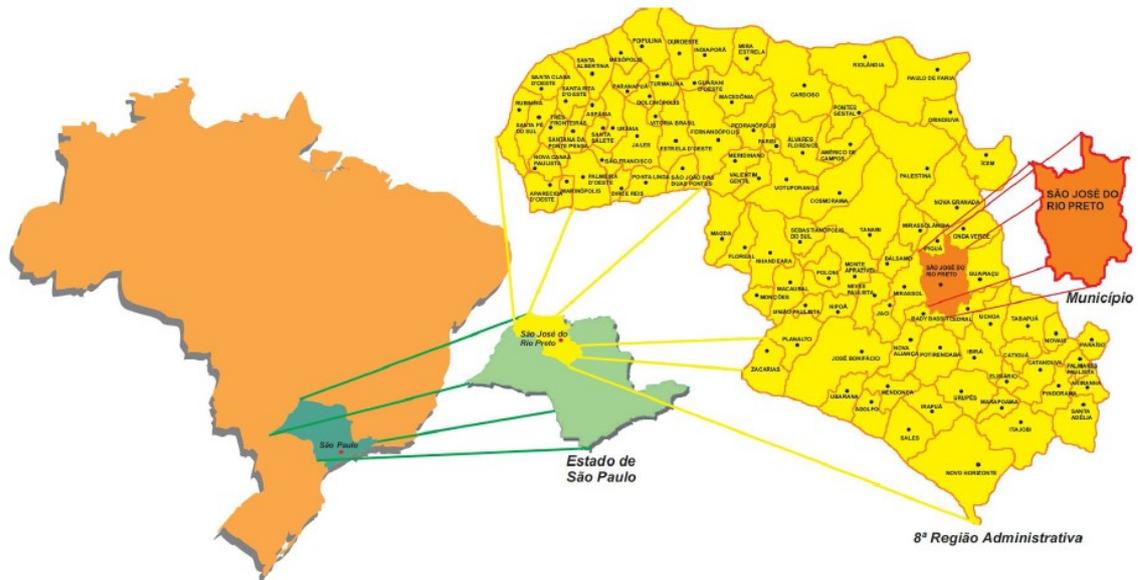
Contextualização do objeto de pesquisa

A decisão por estudar o processo de produção e reprodução do espaço urbano de São José do Rio Preto ocorreu em função da experimentação pessoal de significativas transformações socioespaciais que estavam em curso no território durante a pesquisa em 2014. Todavia, ainda que este trabalho tenha se debruçado a analisar e compreender os mecanismos, agentes e relações sociais que ocasionaram a ressignificação da Zona Norte da cidade, é necessário reconhecer que as mudanças que aconteceram na região norte integram um conjunto de transformações em um âmbito mais amplo. São José do Rio Preto, além de importante polo regional, foi um dos municípios brasileiros que mais recebeu recurso para a produção habitacional advindo do Programa Minha Casa Minha Vida. As expansões do perímetro e as alterações nas dinâmicas intraurbanas refletiram em mudanças que extrapolaram as fronteiras do município sede e avançaram sobre os municípios vizinhos, que contribuíram, inclusive, para a formação da região metropolitana de São José do Rio Preto.

Não se pode dizer que é recente a importância regional deste município, porque sua relevância e atratividade como polo de acesso ao emprego, ao comércio, lazer e serviços existe desde a origem de sua urbanização. Sua trajetória histórica de desenvolvimento urbano será objeto de análise do próximo capítulo, porém, cabe apresentar neste momento, alguns dados gerais que demonstram o significado deste território, escolhido como objeto empírico, para a leitura das cidades médias brasileiras.

Além da apresentação de gráficos, mapas e tabelas que dão relevo a importância regional do município e a sua representatividade dentre os municípios contemplados pelo PMCMV, aborda-se aqui, brevemente, o impacto das transformações físico-territoriais e socioespaciais da cidade, na configuração da Zona Norte, como destino das políticas habitacionais de interesse social.

Figura 1: Localização do município de São José do Rio Preto no Brasil e estado de São Paulo

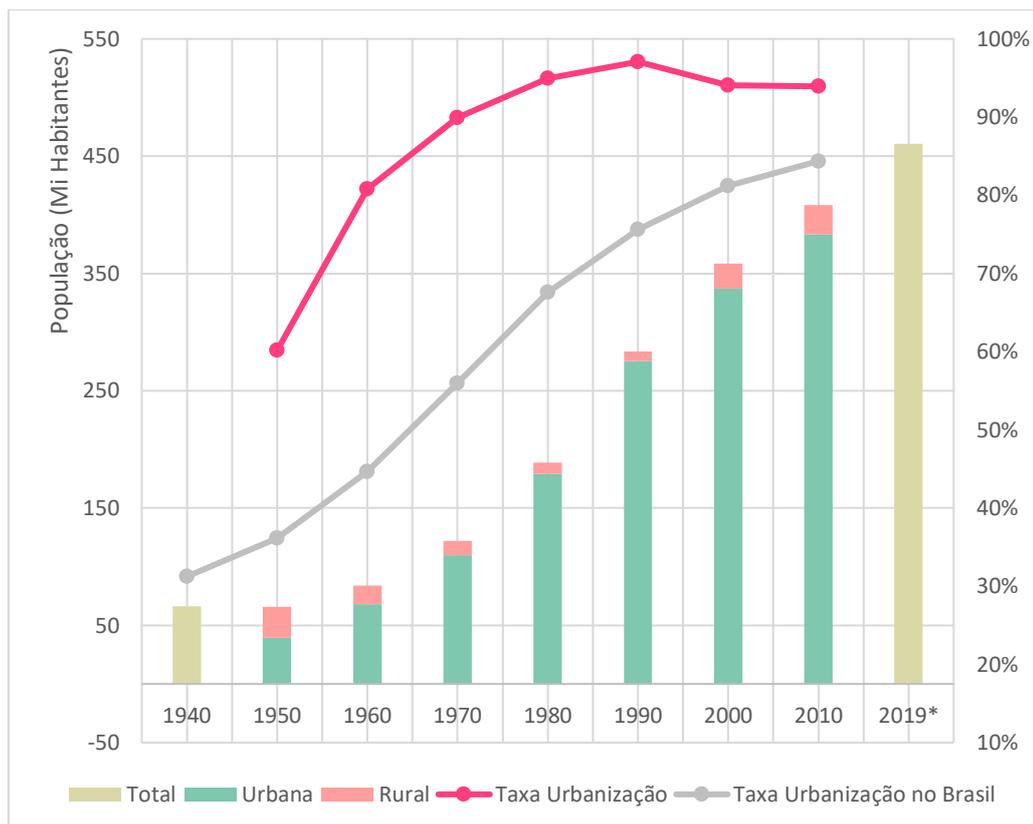


Fonte: Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto (2019).

São José do Rio Preto está localizado na região noroeste do Estado de São Paulo, a 440 quilômetros da capital do estado e 717 quilômetros da capital federal (Figura 1). O município mais próximo com população superior a 200 mil habitantes, é Ribeirão Preto – SP, que está a 186 quilômetros de distância, o que coloca Rio Preto em posição de destaque regional. Classificado pelo IBGE como Capital Regional B, o município possui uma região de influência que abrange 3,2 milhões de pessoas e 134 municípios dos estados de São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, sendo referência nas áreas de gestão territorial, serviço e comércio, saúde, atividades financeiras, entre outros (IBGE, 2018).

O município possui 460.671 habitantes, segundo estimativa do IBGE para o ano de 2019 e uma taxa de urbanização de 93,9%. O destaque que se faz neste momento, é que São José do Rio Preto já apresentava, na década de 1970, uma taxa de urbanização de 90%, que está ainda em ascensão, e com percentual acima da média do país (Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolução populacional e taxa de urbanização em São José do Rio Preto – SP – 1940 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora, com dados dos Censos do IBGE. * Estimativa populacional.

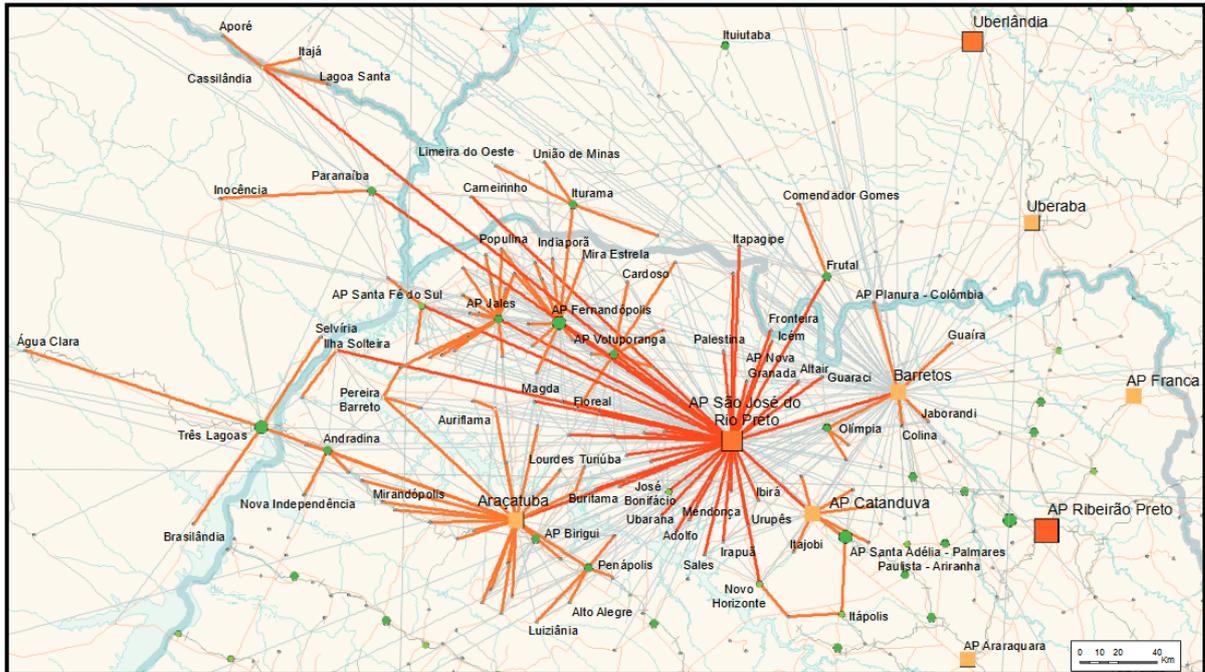
O crescimento populacional ocorreu principalmente, e de forma constante, na zona urbana, mas também na zona rural a partir da década de 90 (Tabela 1). E esta questão é de importante consideração, pois a área rural apresentava um decréscimo populacional desde a década de 70 e foi revertido a partir da década de 90. Atribui-se a este episódio, o surgimento de mais de 100 loteamentos ilegais que ainda hoje fazem parte das políticas habitacionais do município com propósito de regularização fundiária (BUENO, 2003).

Tabela 1: População residente por situação de domicílio, por situação de domicílio, em São José do Rio Preto – 1950 a 2010

	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Total	65.852	84.039	122.134	188.599	283.761	358.523	408.258
Urbana	39.606	67.921	110.175	178.970	275.450	337.096	383.490
Rural	26.246	16.118	11.959	9.629	8.311	21.427	24.768

Fonte: IBGE – censo demográfico (1970 – 2010).

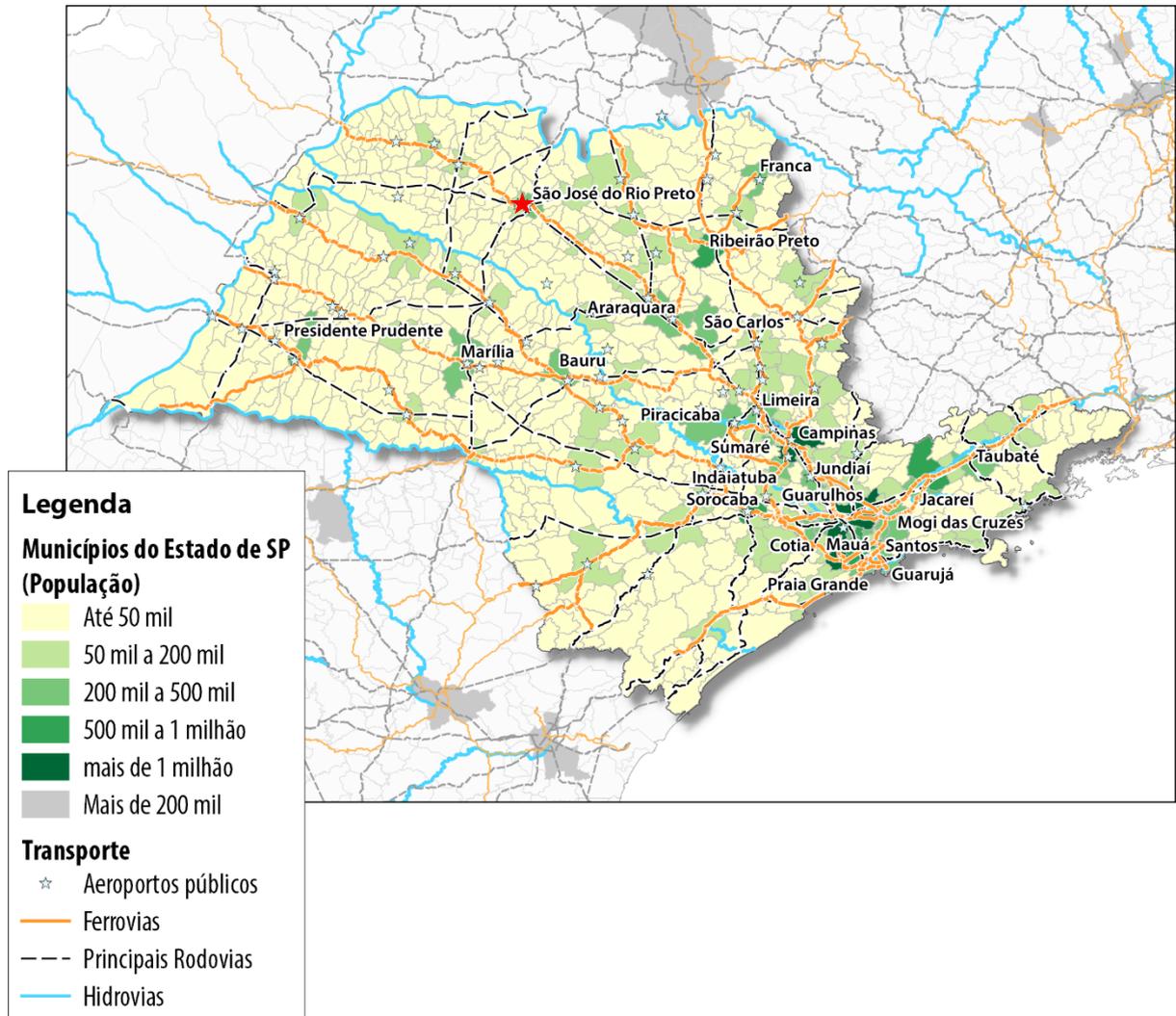
O crescimento do município se deve, em grande parte, à sua posição privilegiada em termos de acessibilidade regional. A Figura 2 demonstra o estudo realizado pelo IBGE (2018), que revela as relações que o arranjo populacional de São José do Rio Preto estabelece com os municípios vizinhos, configurando sua rede de influência.

Figura 2: Rede de Influência do arranjo populacional de São José do Rio Preto

Fonte: IBGE (2018)

A Figura 3 também demonstra a importância regional que São José do Rio Preto possui. Ao apresentar as formas de acesso interestadual e o número populacional dos municípios por diferenciação de cores, observa-se que São José do Rio Preto destaca-se em meio ao elevado número de cidades pequenas em seu entorno. A malha ferroviária, que chega ao município em 1912 e torna-se importante vetor para o escoamento da produção agropecuária de todos os municípios produtores da região até os anos 1980, e a malha rodoviária, incluindo as rodovias Washington Luiz (SP-310) e Transbrasiliana (BR-153), que garantem acesso rápido aos principais centros produtores e comerciais do país, contribuíram para a consolidação do município como um dos grandes polos de serviços e comércio da região, que também conta com o aeroporto para o fluxo de bens, produtos e pessoas.

Figura 3: Localização do Município de São José do Rio Preto e malha de transportes federal



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do censo do IBGE (2010)

Analisando os dados dos lançamentos de IPTU, fornecidos pela Conjuntura Econômica do município, percebeu-se que o número de unidades prediais (U.P) cresceu de 54.523 unidades em 1991 para 90.317 U.P. em 2000, com um incremento de 5,8% ao ano, depois para 126.232 em 2010 (crescimento de 3,4% ao ano) e para 174.751 em 2018 (4,15% ao ano), o que equivale a um aumento de 220,5% no número de unidades prediais no período total de 1991 a 2018, enquanto a população cresceu estimados 56% no mesmo período. Isso representa um aumento na relação de unidades prediais por habitante de 0,2 em 1991 para 0,41 em 2018 (Tabela 2), o que demonstra que a produção imobiliária cresceu em ritmo muito superior à população. Esta intensa atividade imobiliária se reflete também na área total urbana, que passou de 72,88 km² em 1991 para 160,73km² em 2018, um aumento de 121%. Já o número de unidades prediais por quilômetro quadrado aumentou, de 748 em 1991 para 1.087

em 2018, enquanto a densidade populacional diminuiu de 3.779 hab/km² para 2.666 hab/km², no mesmo período.

Tabela 2: Evolução populacional, lançamentos de IPTU como unidades prediais, relação de unidades por população, área urbana, população por área e unidades prediais por área, 1991 a 2018

	1991	2000	2010	2018
IPTU - Imóveis lançados como Unidade Predial	54.523	90.317	126.232	174.751
População urbana	275.450	337.289	383.490	428.566
Imóveis por hab	0,20	0,27	0,33	0,41
área urbana (km²)	72,88	96,81	119,48	160,73
Habitantes por km²	3.779,5	3.484,0	3.209,6	2.666,4
Unidades prediais por km²	748,1	932,9	1056,51	1087,2

Fonte: IBGE – censo demográfico (1970 – 2010) e Conjuntura Econômica PMSJRP, 2019.

Os números apresentados e constantes na Tabela 2, evidenciam uma intensa produção imobiliária no período, acompanhada por uma política de expansão do perímetro urbano, ambos proporcionalmente maiores que o crescimento populacional. E embora o número de unidades prediais tenha crescido em relação à área, a diminuição da densidade populacional indica um maior espraiamento urbano, que será evidenciado ao longo dos dois próximos capítulos que tratam da produção da Zona Norte de São José do Rio Preto.

A partir da identificação do número de unidades prediais no ano de 2018 (174.751 U.P.), que corresponde a um valor três vezes superior ao do ano de 1991 (54.523 U.P), buscou-se analisar a contribuição diferenciada da produção habitacional realizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida para a expansão do município. Para isso, primeiramente levantou-se a produção total do PMCMV no Brasil, no período de 2009 a 2019 (Tabela 3), para verificar a participação do município de São José do Rio Preto entre o volume de unidades contempladas e recursos disponibilizados. Registrou-se então, que São José do Rio Preto, que é o 52º município mais populoso, ocupa a 18ª posição em número de unidades contratadas, com 36.450 unidades, e a quarta posição em valor total contratado, superando os R\$5,6 bilhões, o que o coloca atrás apenas das capitais paulista e fluminense, além da cidade mineira de Uberlândia. Percebe-se também que São José do Rio Preto recebeu uma média de 89,28 unidades habitacionais por mil habitantes, o que a coloca em segunda posição entre as dez cidades com maior aporte; e fica em primeiro se analisado o valor recebido por habitante, que alcança quase 14 mil reais.

Tabela 3: Produção habitacional total do PMCMV por município, segundo os municípios com maior valor contratado, de 2009 a 2019.

Município	População		Total UHs Contratadas		Valor Contratado		UHs/1000 Hab		Valor / Hab	
	Pos. *	Mil Hab.	Pos.*	UHs	Pos. *	Mi de R\$	Pos.*	UHs	Pos*	R\$
São Paulo (SP)	1	11.253,5	1	136.217	1	15.262,20	3132	12,10	1683	1.356,22
Rio de Janeiro (RJ)	2	6.320,4	2	109.102	2	10.073,72	2417	17,26	1443	1.593,83
Uberlândia (MG)	30	604,0	4	62.325	3	6.115,46	59	103,18	43	10.124,73
S. J. Rio Preto (SP)	52	408,2	18	36.450	4	5.667,30	84	89,28	18	13.881,69
Brasília (DF)	4	2.570,1	3	63.879	5	5.417,69	1651	24,85	1072	2.107,92
João Pessoa (PB)	24	723,5	6	55.798	6	5.378,75	130	77,12	93	7.434,20
Campo Grande (MS)	22	786,7	9	52.171	7	4.998,03	215	66,31	137	6.352,38
Goiânia (GO)	12	1.302,0	5	56.258	8	4.920,47	665	43,21	437	3.779,16
Sorocaba (SP)	32	586,6	12	44.091	9	4.821,67	143	75,16	73	8.219,36
Ribeirão Preto (SP)	29	604,6	11	44.499	10	4.790,92	155	73,59	80	7.923,04

*Posição relativa ao total de municípios contemplados pelo MCMV

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

Cabe ressaltar, ainda, que entre as dez cidades listadas, apenas quatro, e entre elas São José do Rio Preto, não são capitais e apenas S. J. Rio Preto possui menos de 500 mil habitantes. Tais constatações colocam o município em posição de destaque nacional, e por si só, já justificam um estudo mais detalhado dos impactos do programa em sua dinâmica urbana.

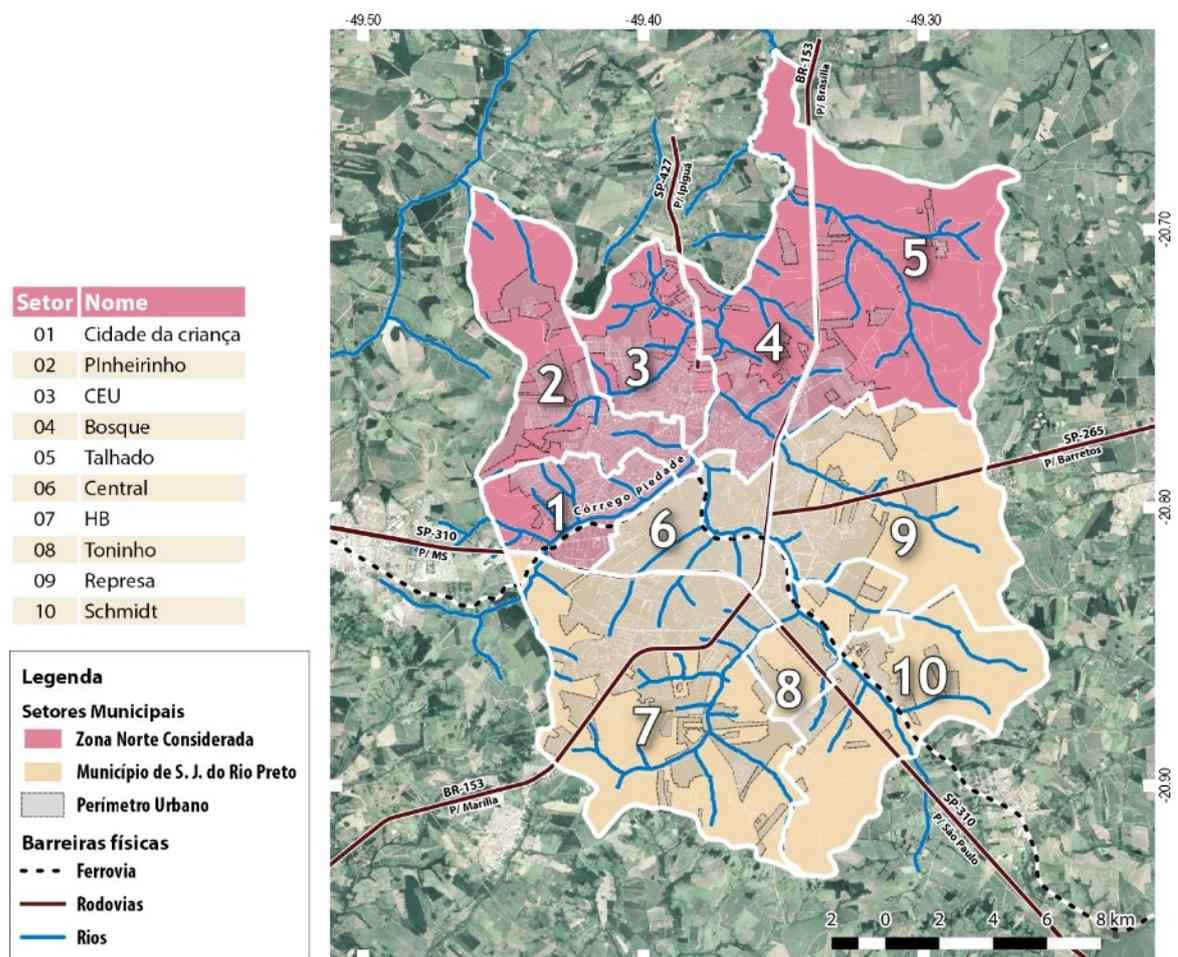
Assim, no que cabe à especialização desta elevada produção habitacional realizada pelo Programa MCMV, verificou-se que os empreendimentos faixa 1 e os EHIS faixa 2 de maior número de unidades, se concentraram nos limites do perímetro urbano, sobretudo na porção norte do município, contribuindo significativamente para a transformação deste território, como apresentado no segundo capítulo.

Antes disso, é importante compreender, que a definição do território Zona Norte de São José do Rio Preto apoia-se na trajetória história da urbanização e na caracterização socioeconômica local. Desde 2018, o município é dividido em dez Regiões Administrativas, que de acordo com os gestores públicos, seguiu características geográficas e socioeconômicas do território. Explicam que, dessa forma, a leitura sobre os problemas locais é facilitada, tornando a gestão mais eficiente¹. Considerando, portanto, a localização, a história e as semelhanças de dados entre as Regiões Administrativas, foi possível aglutinar cinco das regiões previamente definidas pela Prefeitura, conformando a Zona Norte.

¹ Matéria do Diário da Região, em 24.06.2018, "A Nova geografia de Rio Preto – Prefeitura investe 4 milhões com novo mapeamento que divide a cidade em 10 regiões socioeconômicas e vai possibilitar integração entre secretarias". Disponível em: <https://www.diariodaregiao.com.br/cidades/riopreto/a-nova-geografia-de-rio-preto-1.209915>.

Assim, o limite da Zona Norte, aqui considerado, leva em consideração a distribuição espacial das condições socioeconômicas, que delimitam claramente a região segregada (Figura 4). A divisão se baseia na delimitação definida pelo Decreto Municipal nº 18.073 de 2018, elaborada como “instrumento de gestão, planejamento e de articulação das políticas públicas, econômicas e tributárias do Município” (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2018). As regiões Cidade da Criança, Pinheirinho, CEU e Bosque, tradicionalmente compreendidas como a região Norte do município, é acrescida da região que engloba o distrito de Talhado, por incluir diversos loteamentos irregulares e os loteamentos populares com características socioeconômicas similares aos demais

Figura 4: Setores municipais segundo Decreto 18.073 de 2018, setores considerados como Zona Norte e Barreiras físicas do município

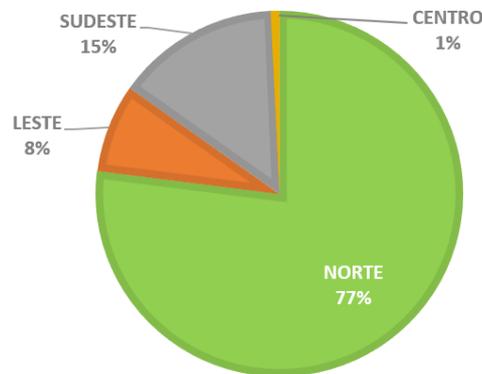


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da PMSJRP, 2018.

O Gráfico 2 foi elaborado com o intuito de demonstrar a representatividade da Zona Norte com relação às demais regiões geográficas. Considerando desde os primeiros Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) implantados na cidade, o conjunto IAPC de 1952, a iniciativa do Jd. Santa Catarina, de 1964 e os Jardim Higienópolis e Vila

Elvira, de 1967, até os últimos empreendimentos entregues, financiados pelo Programa MCMV, é possível aferir que 77% deles situam-se na região Norte. O percentual restante distribuiu-se em: 15% na região Sudeste, 8% no Leste, 1% na região Central. A diferença é significativa.

Gráfico 2: Proporção da produção total de EHIS no município de São José do Rio preto, por zona, de 1952 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da EMCOP, 2020.

Ao analisar a produção do PMCMV no município, verificou-se que ela seguiu a mesma lógica adotada pelos outros programas de HIS realizados na história da cidade, ou seja, concentrou-se especialmente em áreas periféricas, em locais onde a terra tem baixo valor agregado e alta carência de infraestrutura e de acesso à cidade. Até aí, não se tem muita surpresa. Pelo fato do Programa atribuir a compra e definição dos locais de implantação dos empreendimentos às empresas imobiliárias (incorporadoras e construtoras), com a possibilidade de flexibilização da legislação municipal, as localizações seriam, conseqüentemente, onde houvesse a possibilidade de maiores lucros.

Dessa maneira, a ênfase dada ao território Norte, nesta tese, ocorre por motivo da identificação de transformações físico-territoriais, de dinâmicas e modos de vida que acontecem em função dos processos de produção do espaço social que se desenvolvem sobre ele. São muitas as formas adotadas para a reprodução do capital. Para além da intensa produção habitacional, a região Norte recebeu inúmeros investimentos de ordem público e privada, sobretudo a partir de 2010, que transformaram a paisagem urbana da região e por conseqüência, seus modos de vida. Tem-se agora o Shopping Center Cidade Norte, os hipermercados de redes nacionais, as empresas multinacionais de *fast food*, o Ganha Tempo, a Subprefeitura, o parque linear urbano e um complexo viário que demandou investimentos na ordem de R\$25 milhões de reais.

Justifica-se, portanto, diante de tamanha transformação físico-territorial e socioespacial, analisar o processo de mutação deste território, buscando compreender os

elementos positivos, ao logo de sua história, e principalmente, de sua história recente, que contribuíram para que a antiga “periferia” da cidade se metamorfoseasse em nova centralidade.

PARTE 1

1 Um rio, uma linha férrea e o nascimento da zona norte periférica

“Tinha muito boi, tatu, mato, lama, buraco, é o que tinha” (...) “Naquela época ou construía ou comia, era uma época difícil. Íamos até a mercearia, pagava na caderneta por semana ou por mês e ainda bem que tinha uma padaria, assim não faltava o pão” (depoimento de moradores do bairro Solo Sagrado ao Jornal Diário da Região, 2015)

A trajetória histórica dos processos de urbanização e desenvolvimento urbano de São José do Rio Preto, registrada neste capítulo, busca não apenas uma contextualização do objeto empírico, mas principalmente a identificação de elementos históricos – as transformações ocorridas no espaço, as decisões sobre a expansão do território, os modos de uso, as políticas habitacionais, os acessos e a segregação, que afetaram a construção da Zona Norte. O resgate histórico nos serve para a reflexão sobre os processos através dos quais a Zona Norte se configura como periferia.

Dessa maneira, as três primeiras seções do capítulo, organizadas em função da produção pública da habitação social no município, apresentam o contexto histórico da produção do espaço urbano, reunindo fatos, decisões políticas, leis e agentes, que direta ou indiretamente contribuíram para a consolidação deste setor específico da cidade. A última seção concentra a abordagem crítica, evidenciando os elementos responsáveis pela periferização desta região.

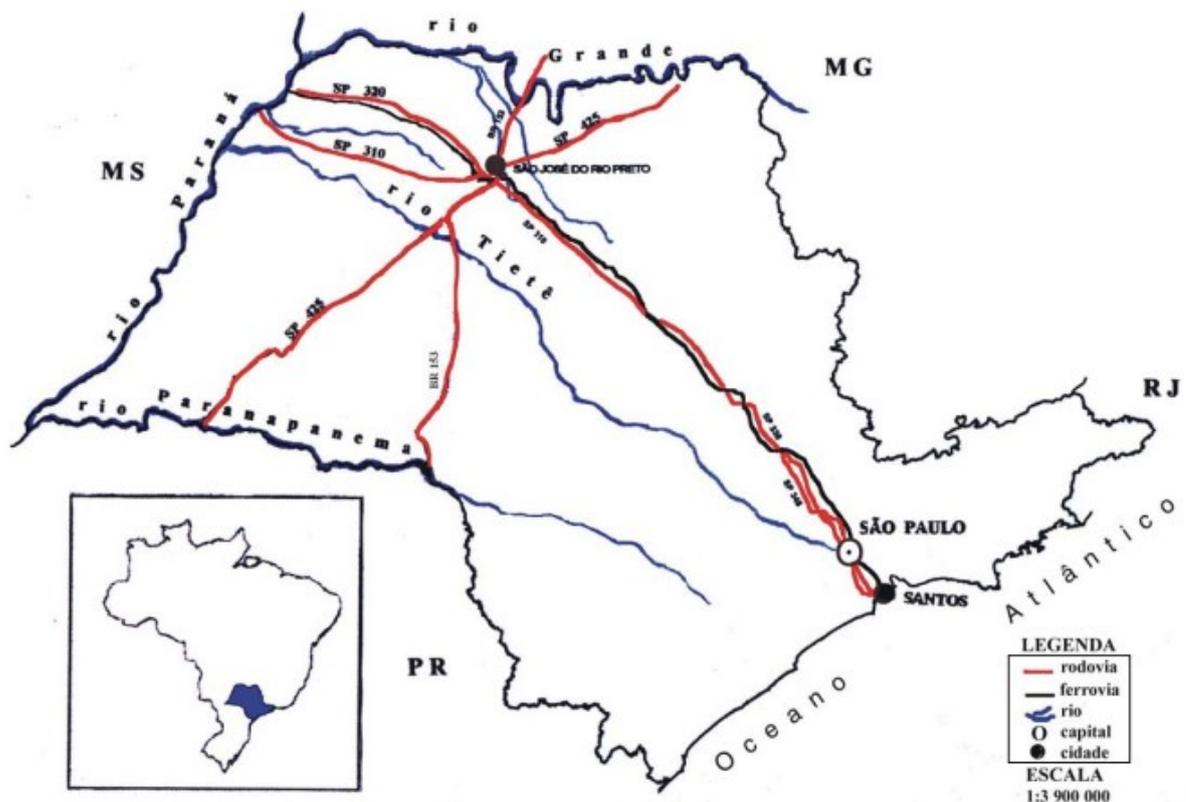
O título: Um rio, uma linha férrea e o nascimento da zona norte periférica, não tem o desígnio de atribuir ao rio, no caso, ao córrego Piedade, e à Linha Férrea as justificativas para a segregação social identificada na cidade de Rio Preto. Ainda que sejam barreiras consagradas pela literatura sobre o urbano, a exemplo de Villaça (2001), e que tenham contribuído significativamente para a cisão das porções Norte e Sul, a leitura sobre outras áreas da cidade, como a região Leste, por exemplo, nos mostra que a presença da linha férrea e do rio Preto não promoveram a segregação socioespacial com a mesma intensidade que se evidencia na Zona Norte do município até o início do século XXI. A estruturação e o ordenamento do território, portanto, envolvem questões mais amplas. A ausência e a presença de planejamento urbano, a especulação de terras, os contextos políticos e econômicos, a inclusão em políticas habitacionais e, a exclusão ao acesso à cidade, demonstram a complexidade que envolve o urbano. Dessa maneira, no título, o rio e a linha férrea possuem um caráter simbólico da segregação que originou a periferia Zona Norte. Como destacaremos a seguir, este dispositivo foi construído por muitos outros fatores que

remetem a acontecimentos que perpassam, desde o surgimento da província e as primeiras propostas de planejamento urbano da década de 1950, até os programas de habitação e desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980.

1.1. O polo regional do Noroeste Paulista, o início da urbanização rio-pretense e as primeiras iniciativas de HIS

Inserido no ângulo de confluência entre o baixo rio Grande e o alto rio Paraná, o município de São José do Rio Preto situa-se entre os limites fronteiriços do estado de São Paulo com os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. A sua localização estratégica contribuiu para que o então pequeno núcleo, surgido no início do século XIX, assumisse mais tarde, as funções de centro polarizador de toda uma região (Figura 5).

Figura 5: Localização de São José do Rio Preto e os Limites fronteiriços com os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul



Fonte: Azevedo (2004)

Além da privilegiada localização geográfica, o fato de São José do Rio Preto ter sido “fim de linha” da estrada de ferro Araraquarense por 21 anos, de 1912 a 1933, e ter aberto importantes estradas, como a Estrada Boiadeira, em 1915, fez com que o município

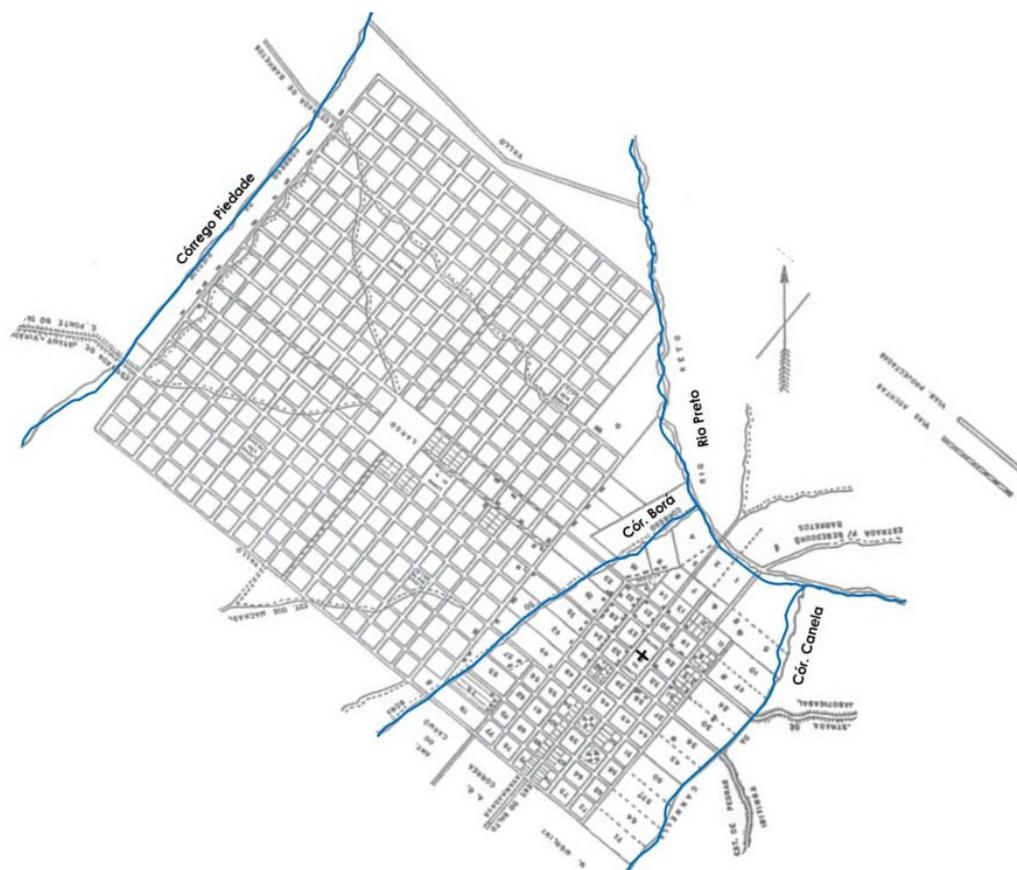
concentrasse os principais meios de contato da região com a capital paulista. Dessa maneira, o município que até então tinha um perfil econômico predominantemente rural e agrário, com a produção de trigo, de café e de algodão, teve seu primeiro surto de desenvolvimento, que ampliou os setores econômicos e transformou a cidade num importante polo comercial, responsável pela comercialização de produtos agrícolas regionais e de mercadorias vindas da capital (TEODOZIO, 2008). São José do Rio Preto concentrou neste período, “importantes funções urbanas e centralizou serviços diferenciados, incluindo os serviços financeiros-bancários” (VASCONCELOS, 1992, p. 35).

No início da urbanização rio-pretense a gestão das terras contava com importante participação da igreja católica. A Igreja, nesse período, acumulava uma área significativa de propriedades às margens do rio Preto. E dessa forma, além de assumir o papel de coesão social, também controlava a legalização das transferências das titulações imobiliárias da área urbana em formação (BUENO, 2003).

O primeiro traçado urbano de São José do Rio Preto foi feito a pedido da igreja, ao engenheiro Ugolino Ugolini, em 1895. A encomenda atendia não apenas a uma questão de ordenamento urbano, mas tinha como premissa garantir a necessidade de legitimar as posses da Igreja de acordo com a Lei de Terras de 1850, uma vez que as terras haviam sido recebidas mediante doação e, até então, não havia nenhum documento que comprovasse o fato (CAVENAGHI, 2006). O engenheiro, portanto, traçou a malha quadriculada entre os córregos Canela e Borá, definindo o núcleo central da cidade e a área expandida ao norte, onde hoje se situa o bairro Boa Vista (Figura 6). Neste traçado, a expansão urbana é proposta até o córrego Piedade. A zona Norte, hoje existente, ainda não era prevista no mapa. Todavia, com o acelerado processo de atração e urbanização de S. J. Rio Preto, a cidade como mostraremos a seguir, logo transpôs esta barreira.

Com apenas um traçado urbano definido, após a chegada da linha férrea em 1912 e a expansão como polo comercial e de serviços, a cidade começou a apresentar problemas de ordenamento urbano. Muitos migrantes e imigrantes foram atraídos pelas oportunidades que a cidade oferecia. “O comércio, principal atividade econômica, era dominada pelos imigrantes árabes, que tinham 60% dos estabelecimentos comerciais” (TEODOZIO, 2008). Dessa maneira, por volta de 1915, já havia registro de déficit habitacional na cidade. Segundo Bueno (2003), mesmo considerando o crescente número de aprovações para novas construções, haviam muitos casos de coabitação familiar. Estimou-se neste período, que seria necessária a construção, em três anos, de mais de 400 casas, só para acomodar os recém-chegados (BUENO, 2003).

Figura 6: Traçado da Vila de São José do Rio Preto, elaborado por Ugolino Ugolini em 1895.



Fonte: Adaptado pela autora. Mapa Histórico do acervo da Prefeitura de São José do Rio Preto / SP, acesso em: abril de 2019.

A gestão pública da cidade era feita por uma classe política e econômica dominante que adotava uma visão política de cunho bastante conservador. Através da Associação Comercial, Industrial e Agrária de Rio Preto – ACIA², hoje ACIRP, esta elite atuava centrada no atendimento de seus interesses e na manutenção do poder. A associação, na época, teve como principal partido político, o Partido Republicano Paulista (PRP). “A fundação desta entidade tinha como objetivo defender os interesses do comércio e promover o progresso econômico do município, apoiando a lavoura, que ainda era forte e a indústria

² A ACIA, fundada em 1920, exerceu influência no Executivo e Legislativo municipais, conseguindo eleger diversos de seus associados para cargos na cidade e mesmo em instâncias maiores, como deputados. A ACIA foi capaz de manter sua hegemonia posteriormente, durante a Era Vargas, patrocinando a criação de sindicatos para evitar que fossem criados por forças antagônicas à entidade. Esta Associação representava o principal reduto anticomunista e contrário ao populismo político getulista. Na década de 1960, os grupos políticos dominantes com representação na maior parte dos vereadores da Câmara Municipal e associados da ACIA apoiaram a instalação do Regime Militar como forma de preservar a ordem e as instituições democráticas. Adotaram medidas no município que combatessem os opositores ao regime e com o discurso de combate à ação de sindicatos e organizações “subversivas” (TEODÓZIO, 2008) No ano de 1970, a ACIA mudou de nome passando a se chamar ACIRP. A expressão política da ACIRP na cidade continua ainda muito forte exercendo alta influência política nas decisões urbanas. O primeiro Plano Diretor da cidade previu que esta entidade fizesse parte do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento – CPPD, sendo que os processos de participação popular na cidade sempre foram muito inexpressivos. (CUNHA, 2014)

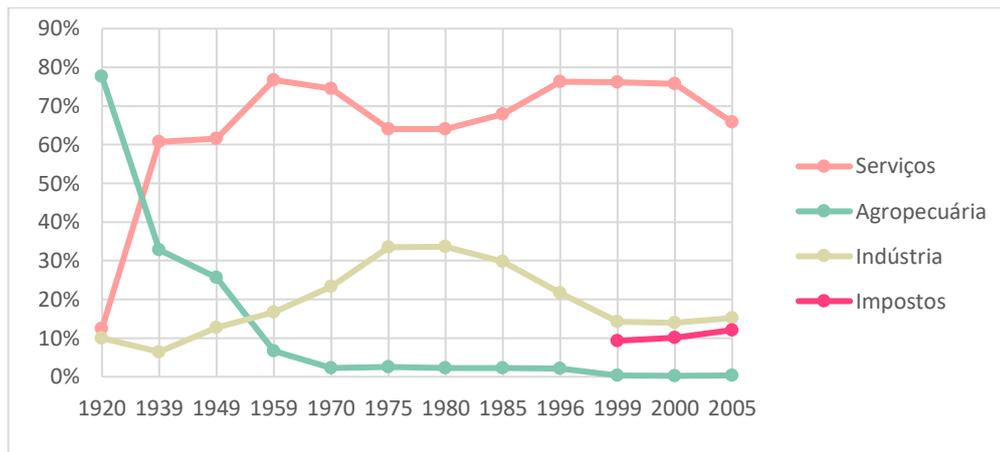
que dava seus primeiros passos” (SANTOS, 2013). Segundo Teodózio (2008), a atuação dos membros da ACIA remetia a uma roupagem coronelista. Eram pessoas que, graças à sua situação econômica, gozavam da confiança do seu círculo social e podiam dirigir um grupo como profissão acessória. Os “coronéis urbanos” mantinham um apoio incondicional ao Governo Estadual e representavam os interesses regionais e da oligarquia (id, 2008).

A crise do café nos anos 1930 não causou grande impacto ao município e região. Segundo Vasconcelos (1992), o volume da produção de café permitiu praticar preços menores sem maiores consequências à rentabilidade e a diversificação da agricultura existente na região, sobretudo a cotonicultura, reciclou as funções polarizadoras da cidade, impulsionando a indústria do beneficiamento do algodão. Esta nova frente econômica estimulou o desenvolvimento de propriedades menores e os investimentos industriais e comerciais na cidade. Contribuiu assim, para emergir uma classe média rural que sustentava o desenvolvimento econômico urbano (TEODÓZIO, 2008), mas também serviu para abrir caminho para uma atividade que só avançou desde então: a especulação de terras³.

Apesar da dedicação do município na industrialização da cidade, tais iniciativas não foram suficientes para que ocorresse uma expansão industrial significativa (id, 2008). Rio Preto, com um pequeno centro industrial e um mercado, teve seu processo de urbanização estimulado sobretudo pelas outras funções que a fortaleciam e multiplicavam a atração de moradores da região, como suas funções administrativas e de oferta de serviços de educação e saúde (MONBEIG, 1984). Partindo de uma atividade econômica predominantemente rural até a década de 1920, com a emancipação de vários de seus distritos, no final da década de 1930, o setor de comércio e serviços ultrapassou o setor agropecuário, assumindo protagonismo desde então (Gráfico 3 e Gráfico 4).

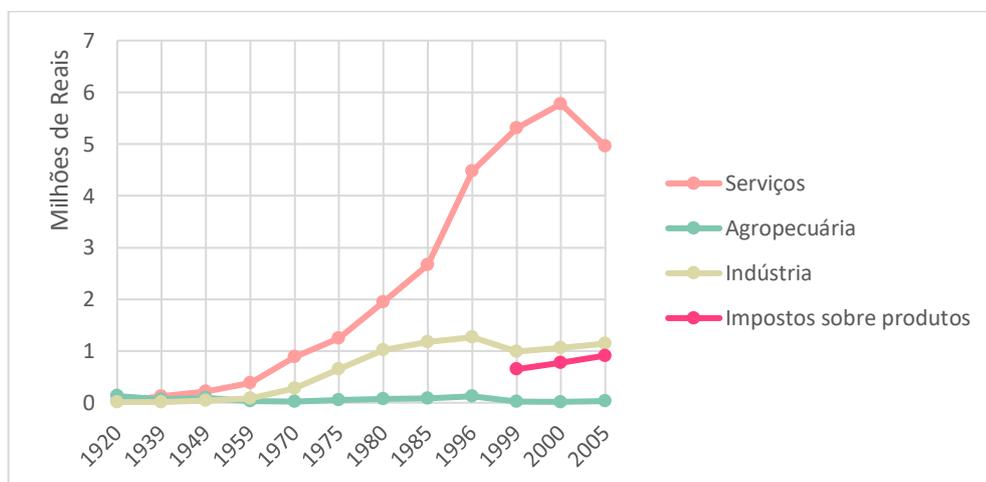
³ Assinalou o ano de 1900, mais ou menos em todo o conjunto dos planaltos ocidentais, o fim da fase da pecuária pioneira e o início dos especuladores. Da especulação participam os fazendeiros, seja como compradores dos grilos, seja vendendo suas próprias terras (MONBEIG, 1984).

Gráfico 3: Participação relativa dos setores no PIB municipal de São José do Rio Preto, 1920 a 2005



Fonte: Elaborado pela autora com dados de IPEADData (2021)

Gráfico 4: Valor adicionado dos setores ao PIB municipal de São José do Rio Preto, 1920 a 2005



Fonte: Elaborado pela autora com dados de IPEADData (2021)

Dessa maneira, São José do Rio Preto, como polo regional, no desempenho de seu papel numa sociedade capitalista, passou a atrair, com cada vez mais intensidade, uma população migrante e a atenção e os interesses da especulação imobiliária na própria construção física do território. A especulação, portanto, inicialmente com terras rurais e mais tarde com as urbanas, se tornou uma das formas de acumulação de capital na região, tanto quanto em todas aquelas incorporadas pela expansão capitalista (SPOSITO, 1984).

No âmbito nacional, neste período, o Governo Vargas passou a intervir na habitação, encarando-a como questão social sob responsabilidade pública.

“Os marcos institucionais dessa intervenção foram o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os alugueis; o Decreto-Lei nº58/1938, que regulamentou a venda de lotes a prestação; a criação das carteiras prediais

dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a partir de 1937, que os transformou nas primeiras instituições públicas de caráter nacional a produzirem, em número significativo, habitação social e a criação da Fundação Casa Popular – FCP (1946-1964)” (BONDUKI, 2014).

Na década de 1950, a expansão urbana e o desenvolvimento econômico de São José do Rio Preto foram intensificados ainda mais com o transporte rodoviário. A implantação da rodovia Washington Luiz (SP-310), que conecta o município à capital paulista, e da rodovia Transbrasiliana (BR 153), que segue em direção à região Centro-Oeste, tornaram o município um centro importante na rede urbana.

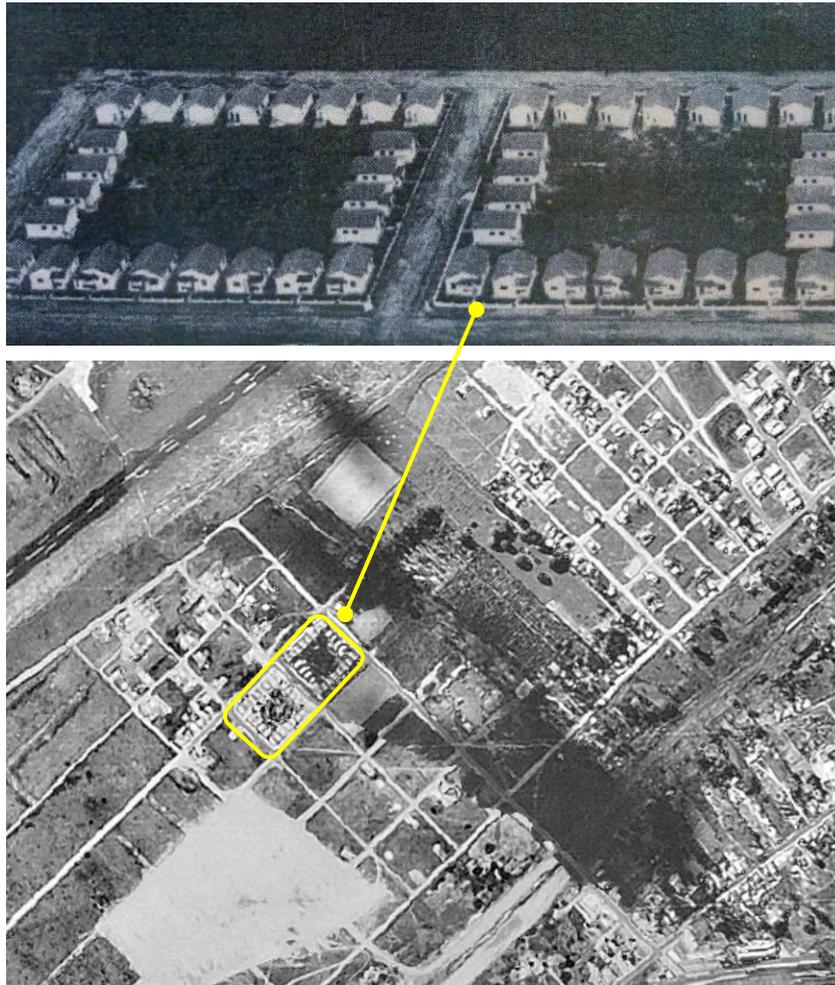
Com taxas de urbanização superiores à média nacional e estadual, neste período, São José do Rio Preto já sediava as primeiras manifestações de preocupação com a questão habitacional. Matéria em jornal local apontava para os altos valores de aluguéis a que estavam sujeitos os trabalhadores mais pobres (MEDIDAS..., 1948).

Com as ações inauguradas pelo governo federal, São José do Rio Preto implantou as primeiras unidades de habitação social realizadas pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) em 1951 (AOS COMERCIÁRIOS..., 1951). As moradias seriam destinadas a locação de baixo custo para os seus associados, todavia elas nunca foram entregues de fato. O empreendimento com 48 unidades, hoje incorporado ao bairro Alto Rio Preto; foi implantado em uma área que até então situava-se à margem do núcleo urbanizado (Figura 7). Por este motivo, a primeira iniciativa de provisão habitacional do município recebeu muitas críticas nos jornais locais da época.

[o terreno] deve situar-se em local salubre, o mais próximo possível do centro [...] Não como fez o IAPC, que, ao escolher terreno para construir seu núcleo residencial em nossa cidade, atendeu a interesses pessoais e políticos. Resultado: a sua vila situa-se em local relativamente distante, sem luz, sem água, e – ao que parece – sem candidatos para habitá-la” (AS 49 CASAS... 1955).

As obras do conjunto habitacional do IAPC foram parcialmente finalizadas em 1952, mas uma série de problemas burocráticos e atrasos nas obras de infraestrutura fizeram com que as residências ficassem abandonadas até 1962, quando foram invadidas e, em 1963, finalmente vendidas aos ocupantes (MARQUES, 2018).

Figura 7: Aspecto das 48 casas construídas pelo IAPC, na década de 1950



Fonte: Marques (2018) e SIG PMSJRP (2020)

Com a implementação da primeira política nacional de habitação, a Fundação Casa Popular - FCP, o município de São José do Rio Preto aprovou em 1951 a lei municipal nº 162, autorizando o poder público a fornecer gratuitamente a operários, sem propriedades e auxílios anteriores, plantas para a construção de casas residenciais de até quatro cômodos, de valor até trinta mil cruzeiros, incumbindo à Diretoria de Viação e Obras Públicas a fiscalização das obras. Em seguida, em 1954, aprovou a Lei nº357, que autorizava o poder público a doar terrenos “devidamente urbanizados” à Fundação Casa Popular, para a execução de obras de caráter social ou de interesse coletivo.

Parcerias como esta, entre Governo Federal e Município são importantes desde aquela época, pois a questão fundiária já representava uma necessidade a ser superada caso se efetivasse uma política habitacional direcionada às classes de baixa renda (Bonduki, 1998). No entanto, a partir do conteúdo descrito na Política Nacional de Habitação, “a Fundação Casa Popular revelou-se ineficaz para se estabelecer devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas” (BRASIL, 2004). Atuando sobretudo em cidades

com população inferior a 20 mil habitantes, a política não conseguiu alcançar a demanda, que crescia a passos largos com o avanço da industrialização e da urbanização (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Dessa maneira, o município de Rio Preto acabou não sendo contemplado.

Na esteira da expansão urbana em curso e visando contribuir ao atendimento da demanda habitacional, foi lançado em 1956 o Jardim Santa Catarina, localizado na região sudoeste da cidade, ainda distante do núcleo urbanizado. Assim, como o conjunto promovido pelo IAPC, o Jardim Santa Catarina naquele momento apresentava localização marginal ao centro da cidade. Neste loteamento, o executivo municipal adquiriu três quadras para a construção de 50 casas destinadas a aluguel de baixo custo aos servidores municipais. Conforme o exposto nos jornais da época, o proprietário do loteamento (o comerciante, agricultor e ex-presidente da ACIRP) financiou a construção das unidades habitacionais construídas pelo município, a juros de 10% ao ano (CASAS..., 1956). Com um aspecto que se assemelha a parceria público-privada, esta iniciativa foi considerada como a segunda ação (ainda tímida) do poder público para enfrentamento da carência habitacional, que causava além de favelas, a expansão urbana permanente em busca de terras cada vez mais baratas para habitação popular.

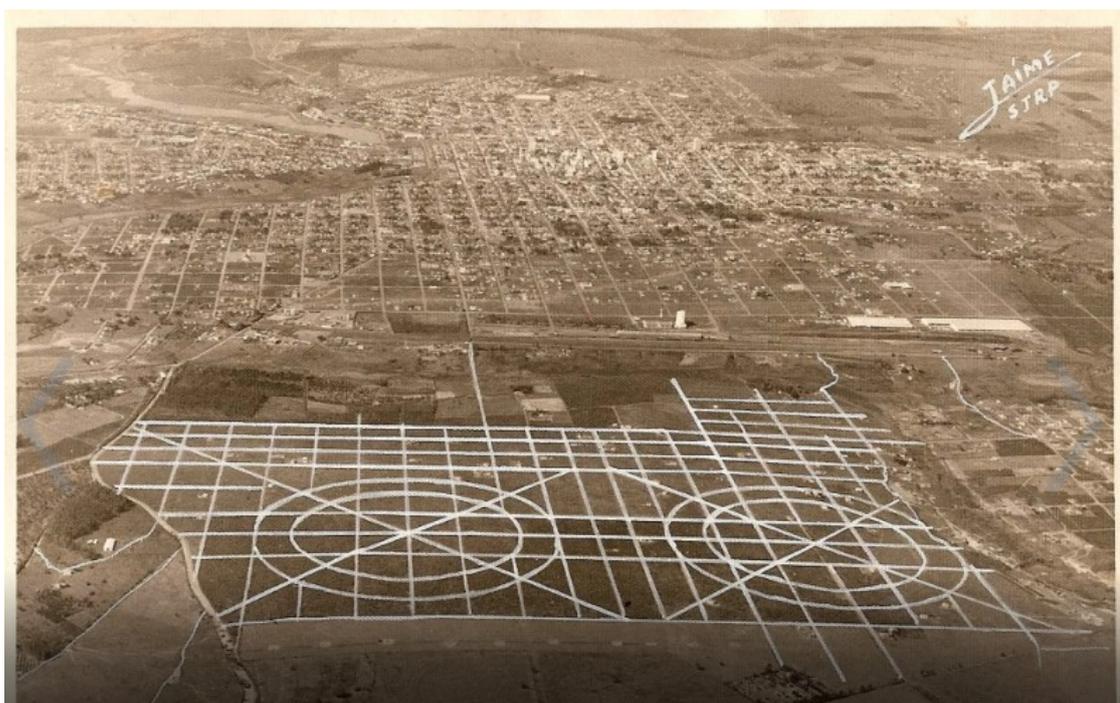
Figura 8: Lançamento do loteamento Jardim Santa Catarina, com destaque na primeira página do jornal Correio da Araraquarense



Fonte: Arquivo Municipal (2021)

Sob este contexto de demanda por moradia e em conjunto com a prática de especulação já vigente no município, ocorreu neste período, um “vigoroso processo de loteamento da terra urbana” (BUENO, 2003) em todas as direções da cidade, promovido por empreendedores imobiliários. E foi inserida neste cenário, que a Zona Norte se transformou em área urbana no ano de 1954, com o loteamento Eldorado (Figura 9), inaugurando o crescimento e o direcionamento dos empreendimentos habitacionais populares para esta região.

Figura 9: Vista aérea de São José do Rio Preto/SP em 1955, em primeiro plano o Bairro Eldorado na Zona Norte



Fonte: acervo da Prefeitura de São José do Rio Preto / SP, acesso em: junho de 2019.

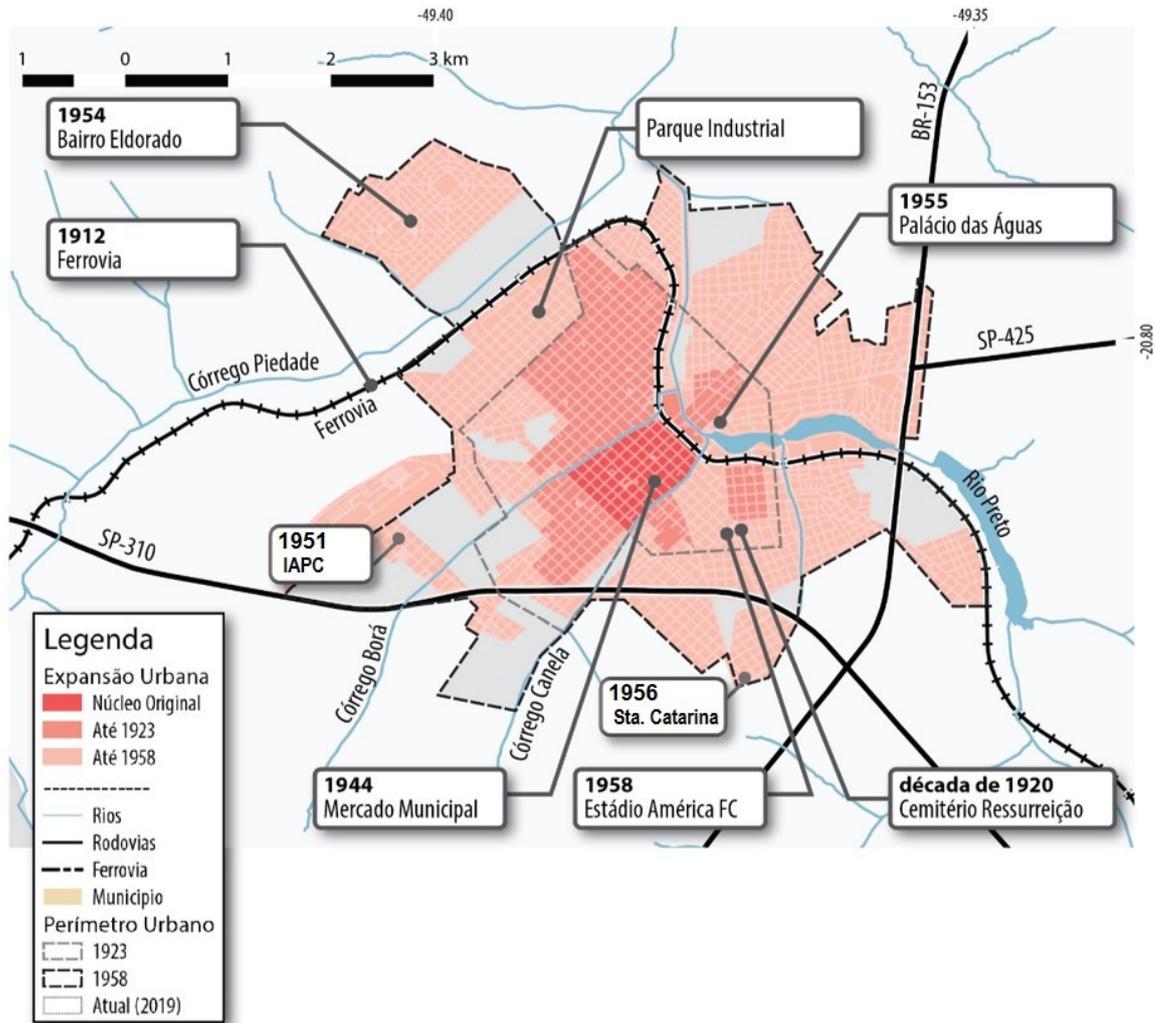
Viabilizado pelos irmãos loteadores e corretores de imóveis, Gil e Noé Gonçalves de Souza, no ano de 1954, o bairro Eldorado foi implantado no extremo norte do município, para além das barreiras físicas da Linha Férrea e do córrego Piedade, que seguiam paralelos no território. A Figura 9 apresenta, em primeiro plano, o desenho do loteamento implantado no município. Ao fundo, após o vazio, encontra-se o centro. Ainda que pese a distorção promovida pela perspectiva presente na imagem, é possível visualizar a dimensão do bairro em relação ao restante da cidade. Projetado para abrigar 18 mil habitantes, o bairro representava um descompasso com a escala urbana (GARCIA, 1958; FRANCISCO, 2011), pois nesta época a população residente de Rio Preto era de 39.606 habitantes (IBGE, 2010), ou seja, o Eldorado, em função do número de lotes, estava apto a receber quase 50% da população.

Segundo o técnico da Secretaria Municipal de Planejamento, Secundino Fernandes da Silva Neto, com 72 anos no ano da reportagem ao Diário da Região, “naquele tempo não tinha todo esse processo de submeter a criação do bairro à Prefeitura. Era só registrar a planta do loteamento para mostrar como seriam os quarteirões, avenidas e ruas, que estava tudo oficializado” (SANTOS, 2014). Desse modo, a fazenda Piedade foi transformada por iniciativa privada, em terra urbana, mas sem acesso à infraestrutura. A população pioneira vinda do campo, mas também de outras partes de Rio Preto, buscavam a casa própria. Eram trabalhadores do setor terciário, mas também da indústria e da construção civil, e que adotaram, predominantemente, a autoconstrução como sistema para a obtenção de suas moradias, nas horas livres e no ritmo que seus recursos permitiam. Um cenário bastante semelhante ao quadro geral das periferias brasileiras.

Na Figura 10 apresentada a seguir, há um retrato da expansão urbana de São José do Rio Preto até 1958. Nele é possível verificar a cisão físico-territorial que marcou a urbanização da Zona Norte, desde sua origem. Além da cisão física, provocada pelo córrego Piedade e pela linha férrea, há também uma barreira antrópica promovida pelo parque industrial implantado entre o centro e o bairro, na terceira fase de expansão da cidade. Ainda que o parque tenha se concentrado basicamente nas quadras que acompanham a avenida Cenobelino de Barros Serra, a barreira para quem percorre a região, sobretudo a pé, é significativa. Destaca-se a distância do Eldorado em relação aos principais equipamentos urbanos implantados na época: o centro e o Mercado Municipal, o Estádio de futebol América, o cemitério Ressurreição, a represa municipal e o Palácio das Águas, responsável pela captação e abastecimento de água da cidade.

O bairro Eldorado marcou o “período que se intensificaram os problemas decorrentes da implantação da cidade, como a ocupação dos fundos de vale e, sobretudo, a demanda sobre os sistemas de saneamento urbano” (TEODOZIO, 2008). Tais problemas ressaltaram a necessidade de adoção de medidas estruturais por parte do governo local.

O plano elaborado pelo arquiteto Luís Saia em 1951, apontou uma intenção da Prefeitura no ordenamento intraurbano, porém não foi votado pela Câmara e, portanto, não implementado. Como não se tem registro oficial do trabalho, não se sabe o que a proposta trazia para a cidade. Somente em 1958 foi aprovado o primeiro plano urbanístico de Rio Preto, inaugurando uma nova fase da cidade, mas com muitos desafios. A questão da terra urbana, a demanda por infraestrutura e a carência por moradia, foram se tornando problemas cada vez mais centrais na cidade rio-pretense (id., 2008).

Figura 10: Mapa de expansão urbana de São José do Rio Preto em 1958

Fonte: Adaptado pela autora. Mapa Histórico do acervo da Prefeitura de São José do Rio Preto / SP, acesso em: abril de 2019.

1.2. A Lei de Zoneamento, a produção pública habitacional do BNH e a política de desenvolvimento econômico

A Lei de Zoneamento nº 535/58 de São José do Rio Preto, aprovada em 1958, foi elaborada pelo arquiteto Heitor José Eiras Garcia, que veio de São Paulo especialmente para sua elaboração. A Lei apresentava, descrito em seu texto, a intenção de “conter a expansão desmedida da cidade, organizar a distribuição dos usos em seu interior e conter a excessiva ocupação dos lotes urbanos”. Além disso, objetivava promover a industrialização na cidade e dar início ao processo de elaboração do Plano Diretor. Tafuri (1985) apud Teodózio (2008) denomina este período como “utopia do futuro”, pois tanto as elites locais como o poder público, idealizavam projetar São José do Rio Preto como uma cidade industrial e moderna.

A Figura 10, exposta na página anterior, demonstra a quantidade de vazios urbanos existentes na cidade na época. Por este motivo, o técnico decidiu por não expandir o perímetro, almejando controlar a especulação das terras, já que a zona rural do município estava sendo intensamente explorada à espera de futura valorização. A demanda por infraestrutura para atender a cidade ocupada, sem arruamentos, abastecimentos de água, energia, esgoto e sistema de drenagem, era bastante grande. Expandir a cidade, significaria aumentar os gastos públicos na execução destes serviços. Como exposto por Teodózio (2008), “o poder público não estava conseguindo acompanhar a iniciativa privada”, que fazia do uso da terra uma atividade econômica para acúmulo de capital.

O perímetro urbano, então definido, incorporava os loteamentos irregulares da zona rural existentes no município desde a década de 1940. Acreditava-se que, desse modo, estaria se criando uma política alternativa de moradia para a população pobre, com a incorporação da ocupação rural não regulada. Todavia, nestas iniciativas, o interesse pelas questões da habitação social ainda era muito incipiente e eventuais problemas a ela relacionados eram interpretados como fruto da falta de planejamento e de zoneamento adequados.

No que cabe aos aspectos físicos da habitação, as determinações referentes a implantação, taxa de ocupação, índice de aproveitamento, recuos, número de cômodos, ambos estabelecidos por zona pelo plano de Eiras Garcia, revelou uma realidade distante do modo de vida precário que vivia a população rio-pretense. Noticiava-se, já no início de 1956, sobre um “amontoado de casas onde campeia a miséria e a doença” (UM AMONTOADO...., 1956, p.1), onde coabitavam até oito famílias em cada unidade habitacional; além disso, as paredes de pau-a-pique e as coberturas precárias eram apontadas como motivo para a proliferação de mosquitos barbeiros, fazendo com que o conjunto fosse visto como ameaça à saúde pública (VILA RAPOSO...., 1958). Sem reconhecer a questão social existente por trás da precariedade, na época, pensar em habitação era pensar basicamente, em normatização, proibição e regulamentação de certos padrões construtivos, que inviabilizavam o acesso a moradia pela classe trabalhadora e incentivavam a produção de casas para aluguel (BOSCARIOL, 2011). Exemplo disso, foi a Lei nº 563/1958, sancionada no mesmo ano do plano, pelo então prefeito da época, sr. Alberto Andaló. A Lei 563/1958 proibia dentro dos limites territoriais do município, a construções de casas de “pau a pique” e ainda, limitava a um prazo máximo de 18 meses para que imóveis com estas características construtivas fossem demolidos e reconstruídos com paredes de tijolos e coberturas de telhas, com no mínimo três cômodos. Dessa maneira, a postura seguida pelo Poder Público frente a problemática habitacional, através da adoção de ambas as leis, acabou dificultando ainda mais o acesso a moradia.

Da mesma maneira, a Lei de Zoneamento nº 535/1958, ao criar zonas restritivas com lotes com grandes dimensões, de imediato fez refletir no aumento do preço da terra na zona urbana, tornando-as inatingíveis para a população mais pobre. Como exposto por Bueno (2003),

A lei, à primeira vista, abstraiu a diversificação socioeconômica vigente e considerou São José do Rio Preto como sendo constituída de uma sociedade economicamente equânime, em que o atendimento ideal das condições de moradia fosse possível a todos. Considerou que os novos contingentes populacionais e migratórios, ou se acomodariam normalmente nas áreas já loteadas ou se transformariam em potenciais compradores de um lote de 450m², totalmente equipado com água, luz, esgoto e pavimentação em suas ruas (BUENO 2003).

Ao mesmo tempo, portanto, que a região central passou a se valorizar, a população de baixa renda foi expulsa para os limites da cidade, sobretudo na direção Norte, pois a combinação entre os baixos coeficientes urbanos e a desvalorização das terras, estimulou a ocupação dessa região por bairros populares, realizados por loteadores privados ou ocupações irregulares, o que, por sua vez, acabou ditando o padrão de moradia neste território nas próximas décadas (LISBOA, 2019).

Para evitar o surgimento de novos loteamentos na zona rural, a Lei de Zoneamento nº 535/1958 fez uma série de exigências ao loteador, que incluíam o fornecimento de toda a infraestrutura urbana. Todavia, tais obrigações não foram mencionadas para os novos loteamentos em área urbana. Dessa forma, “tanto o legislativo quanto o executivo, consideravam que a área contida no perímetro, estaria isenta das determinações urbanísticas” (SANTOS, 2013). Tal interpretação promoveu, neste período, “frequentes aprovações de expansão do perímetro urbano, para implantação de novos loteamentos desprovidos de quaisquer serviços de infraestrutura, pavimentação asfáltica, áreas públicas mínimas e equipamentos públicos” (id., 2013).

Em 1965, a Lei de Zoneamento (nº 535/1958) foi revisada, favorecendo de vez a atuação especulativa da iniciativa privada. A nova lei ampliou o perímetro urbano, regularizou loteamentos, eliminou as exigências de infraestrutura de água, esgoto e pavimentação de ruas para novos loteamentos, atribuindo estas tarefas a administração pública e ainda, permitindo ao loteador, que designasse as dimensões dos lotes e a classificação da zona do futuro empreendimento (TEODOZIO, 2008). Nesse contexto, a Câmara aprovou, por quase duas décadas, a expansão do perímetro urbano para que loteamentos sem infraestrutura fossem implantados (BUENO, 2003). Este processo só apresentou uma breve desaceleração no final da década de 1970, quando foram aprovadas as leis federais nº 6015/77, a qual tratava sobre as matrículas individualizadas e normatizava

os procedimentos para escrituração e registro dos loteamentos, e a nº 6766/79, que dispunha sobre o parcelamento do solo urbano, o que forçou a Prefeitura a exigir novamente a infraestrutura e pavimentação das ruas. Até 1977, “era facultado aos cartórios de registro de imóveis, executar uma escritura utilizando-se de transcrição (hoje matrícula), da área do sítio que se estava loteando” (id. 2003). Somente a partir desta data, é que os cartórios foram obrigados a exigir a planta aprovada pela Prefeitura para a obtenção das matrículas individualizadas dos lotes. Anteriormente a este ato, “legalizados ou não, os loteamentos eram comercializados e escriturados normalmente” (id. 2003).

A carência e a precariedade habitacional passaram a chamar mais atenção neste período. Uma matéria de jornal da época apontou que as favelas eram um problema recorrente em inúmeros pontos da cidade. A primeira favela identificada foi erguida nos vãos das arquibancadas do estádio do América (Mário Alves Mendonça), em região próxima ao centro da cidade. Outra ocupação foi noticiada em 1962, no prédio desativado da Cadeia Velha, na confluência das ruas General Glicério e Delegado Pinto de Toledo, na região central. Além destas, mais uma favela foi instalada perto da linha férrea, nas proximidades da Igreja São Judas, e permaneceu no local até início da década de 1970. Como medida para a erradicação do problema das favelas, as primeiras iniciativas, no ano de 1962, limitaram-se a fechar os locais ocupados e expulsar os moradores, sem que se tenha notícia de oferta de alternativa habitacional. Em 1964, o jornal local Diário da Região, descreveu bem a questão social presente:

Não nos iludamos: a favela da mansão dos miseráveis (Cadeia Velha), é só um dos muitos focos de desajustamento, é apenas uma mostra mais visível e mais central da situação ocorrente com boa parcela de gente sem trabalho, sem saúde, sem amparo, sem esperança e sem orientação (RIO PRETO... 2018).

Nesta época, o prefeito Adail Vetorazzo criou a Companhia Habitacional Regional para encontrar soluções aos problemas de moradia e já contava com o apoio da Fundação Rio-pretense de Assistência Social – FRAS, que prestava atendimento à população moradora destes locais, mas tal atuação não foi suficiente e novas favelas surgiram: como a favela próxima a Ponte Maria Benta, a favela no fundo de vale do rio Preto, no bairro Anchieta, e mais tarde, a favela no córrego Piedade no bairro Eldorado, conhecida como Gogó do Sapo (Figura 11).

Figura 11: Favela Gogó do Sapo

Fonte: Diário da Região, 2018.

No período dos anos 1960, com o advento do Golpe Militar (1964) e a instauração do regime autoritário, puseram fim a antiga política habitacional, a Fundação Casa Popular (FCP). No lugar foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que, juntamente com as reformas tributárias e financeiras empreendidas, originárias do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) em 1967, “permitiram ao regime militar, durante os 22 anos de vigência do BNH, alcançar a inédita cifra de 4,5 milhões de novas habitações. O BNH dessa maneira, nos anos 1970, se tornou o segundo maior banco nacional, atrás apenas do Banco do Brasil (PENHA FILHO, 2015).

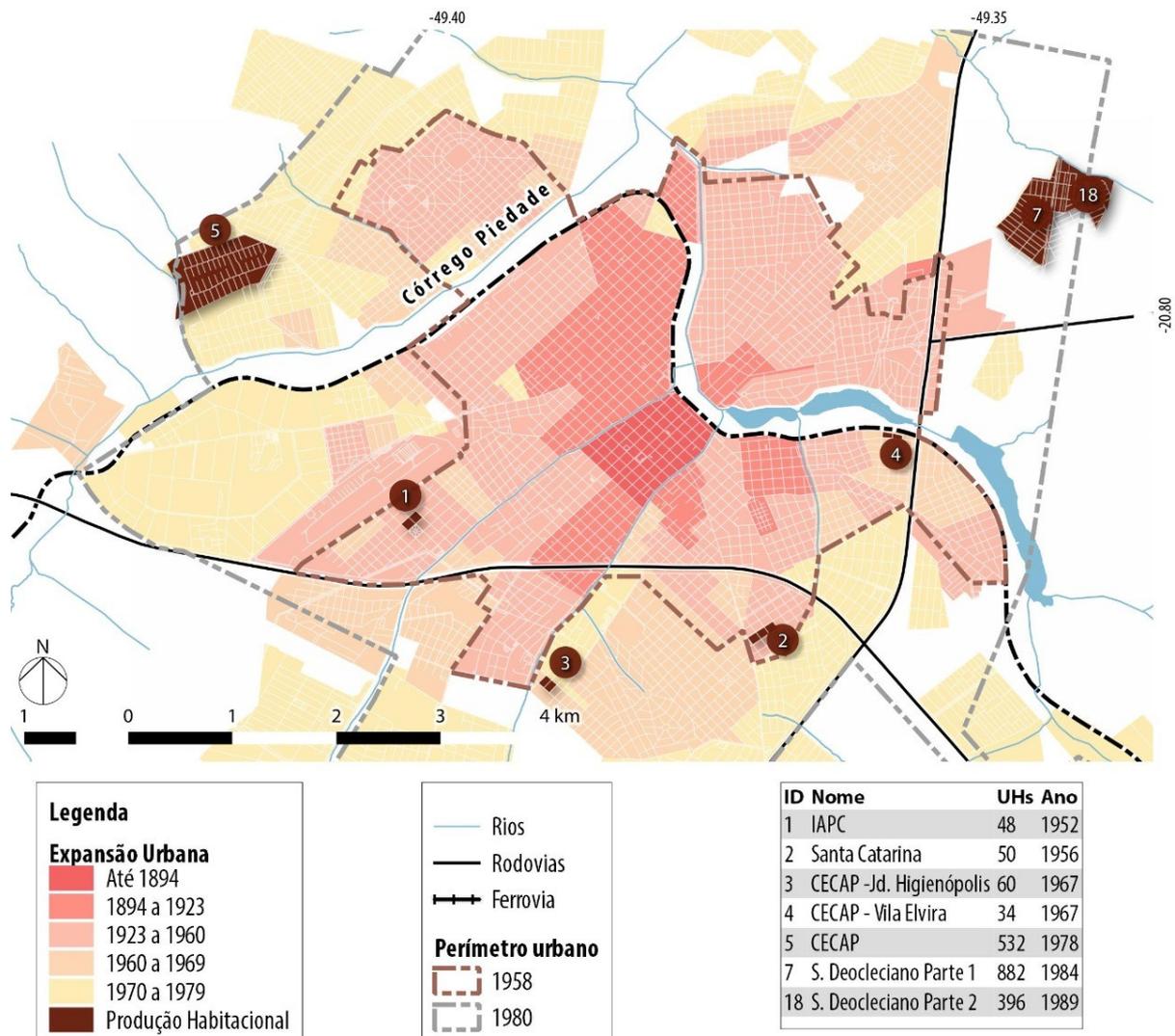
Sob o financiamento do BNH foram construídos quatro conjuntos habitacionais em São José do Rio Preto, sendo três realizados pela Companhia Estadual de Casas para o Povo – CECAP: o Vila Elvira (1967), o Jardim Higienópolis (1967) e o bairro CECAP, em 1978; e o conjunto habitacional São Deocleciano, realizado pela COHAB Bauru⁴ em 1985, na zona Leste da cidade.

Os CECAP Vila Elvira e Jardim Higienópolis foram executados sob um padrão de urbanização semelhante às outras duas iniciativas de HIS realizadas na década de 1950, o conjunto do IAPC e as unidades no Jardim Santa Catarina. Ambos adotaram como solução,

⁴ No ano de 1982 articulou-se a criação da COHAB Rio Preto, em que a prefeitura municipal seria o acionista majoritário com 90% de participação do capital, cabendo os 10% restantes aos demais municípios da região (COHAB DE RIO PRETO... 1982; ANUNCIADO..., 1982). A iniciativa teve grande participação de construtoras e empreiteiras locais, que viam ali uma oportunidade para garantir sua participação no crescente mercado da habitação. A natureza da estrutura proposta, que configurava uma empresa mista – e não uma cooperativa, em que se garantia a livre participação de empresas – tornou-se um obstáculo burocrático que impediu seu credenciamento junto ao BNH, apesar das negociações e projetos que já contabilizavam a construção de 1766 casas no município. Os empreendimentos então previstos passaram a ser produzidos pela COHAB Bauru, e os demais, de iniciativa do município, foram assumidos pela EMCOP.

o fornecimento de unidades habitacionais edificadas, em número reduzido (inferior a 100 unidades), situadas distantes, mas no entorno do centro da cidade (Figura 12). A destinação das áreas marginais ao centro urbano para os loteamentos voltados à população de baixa renda e o subsequente aproveitamento dos vazios urbanos valorizados pela infraestrutura urbana são duas características que marcaram a estratégia de expansão urbana através dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Podemos dizer que este foi o primeiro período da produção pública habitacional em São José do Rio Preto, que antecedeu os grandes empreendimentos de habitação social realizados no município e onde as áreas preferenciais para intervenção foram aquelas às margens do núcleo existente, ainda delimitados ao norte pela ferrovia e pelo córrego Piedade.

Figura 12: Habitação Social em São José do Rio Preto promovida pelo IAPC, CECAP, COHAB e município até 1978

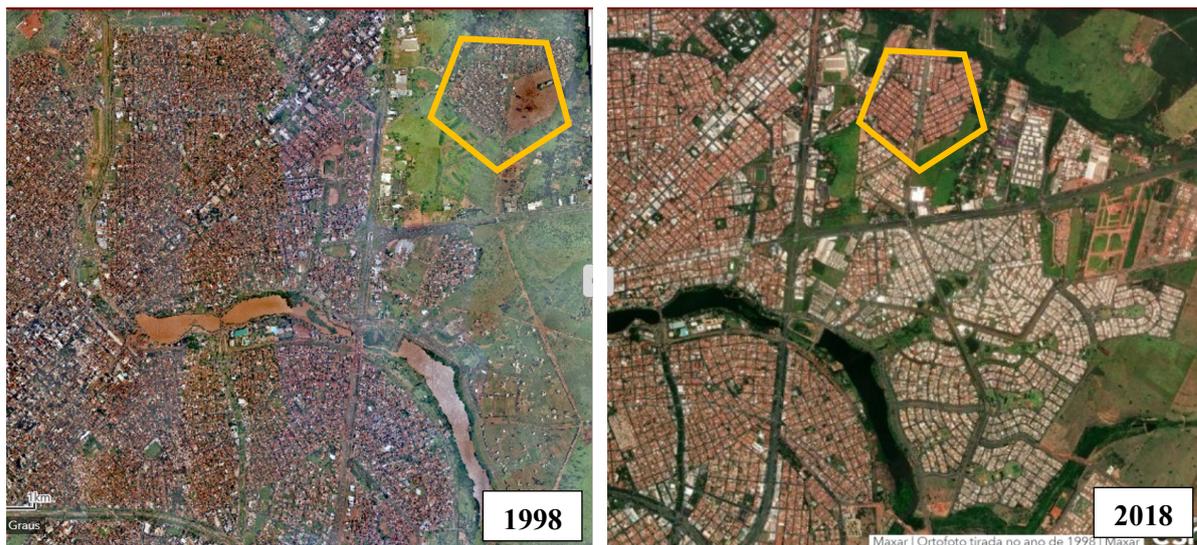


Fonte: Elaborado pela autora

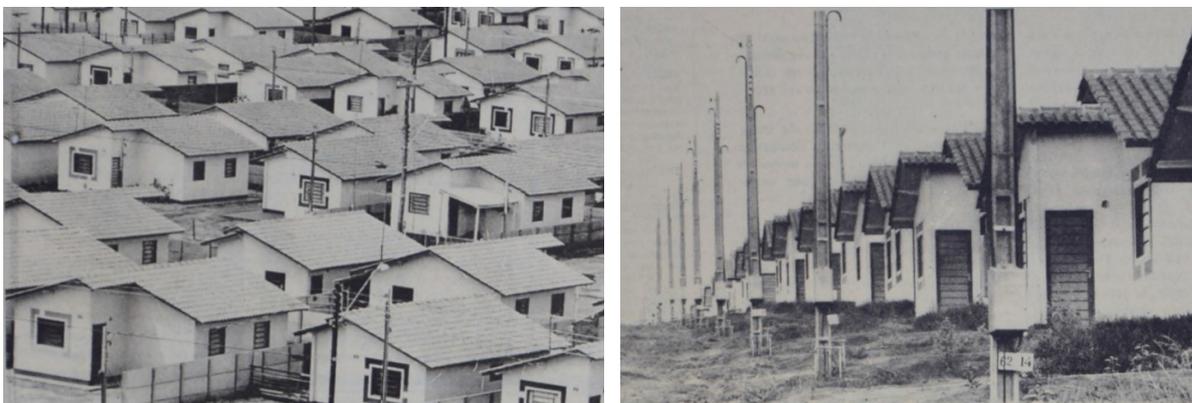
O segundo período da produção habitacional de interesse social foi inaugurado com o bairro CECAP⁵ em 1978. Diferente dos empreendimentos antecessores, ele disponibilizou mais de 500 unidades habitacionais no extremo norte da cidade, para além do bairro Eldorado e das barreiras físicas e antrópicas existentes entre a porção norte e o centro urbano. Por muito tempo o bairro foi chamado de cidade Satélite de Rio Preto. Concentrou boa parte da população distante de seus postos de trabalho e dos demais equipamentos necessários à vida urbana. Esta solução, além de transformar o bairro em cidade dormitório para muitos por anos, teve um impacto significativo na expansão e no ordenamento urbano da cidade, sobretudo da Zona Norte. O elevado número de unidades habitacionais distantes de áreas urbanizadas foi uma das características predominantes dos empreendimentos financiados pelo BNH, que acumulou críticas, especialmente, quanto a qualidade de vida promovida aos beneficiários.

Assim como o bairro CECAP, a COHAB Bauru, com recursos do BNH, executou o conjunto habitacional São Deocleciano a leste do município, em uma região também a parte da área urbanizada, com elevado número de unidades habitacionais. Ao todo foram entregues, na década de 1980, 1.278 unidades, em duas etapas: uma em 1985 e outra em 1987, atendendo a uma faixa de 2,5 a 5s.m (Figura 13 e Figura 14). O impacto do São Deocleciano no ordenamento urbano também foi significativo. Já no início da década de 1990 os vazios reforçados pela implantação do conjunto foram intensamente explorados pelo mercado imobiliário, transformando a região em uma nova centralidade urbana com o predomínio de loteamentos fechados de alto padrão (Figura 13). Entretanto, há um destaque importante a ser feito sobre o São Deocleciano, ao ser implantado fora do setor Norte da cidade na década de 1980, o conjunto acabou destoando do padrão ocorrido no período. Como veremos a seguir, poucos EHIS foram implantados em região diferente da Norte ao longo da história de São José do Rio Preto, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Todavia, apesar da localização distinta, à leste da cidade, existe a barreira de duas rodovias: a Transbrasiliana em sentido Norte-Sul e a Assis Chateaubriand em Leste-Oeste, que restringem o acesso ao bairro, dificultando a circulação.

⁵ Em função de sua relevância para a consolidação da periferia Zona Norte, sua análise em profundidade acontece na seção 1.3.

Figura 13: Conjunto Habitacional São Deocleciano

Fonte: PMSJRP, acesso 2019.

Figura 14: Conjunto Habitacional São Deocleciano, 1987

Fonte: Acervo Público, acesso 2018.

São José do Rio Preto até 1988 não possuía uma política habitacional para o município. Assim, os primeiros empreendimentos realizados na cidade foram frutos de ações do governo federal como o empreendimento do IAP, de soluções municipais isoladas como no caso do Jardim Santa Catarina, ou através da Política Estadual de Habitação – PEH inicialmente com recursos do BNH, que de 1967 a 1975 teve a CECAP como agente promotor e a partir de 1975, também como agente financeiro, até a sua desativação em 1980. A produção habitacional realizada pela CECAP neste período foi intensa, sobretudo no interior. “De 1,2 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo SFH no estado de São Paulo, entre 1967 e 1984, 27,7% foram viabilizadas pela promoção pública - COHABs e CECAP / COdespaulo)” (PENHA FILHO, 2015).

Todavia, as iniciativas implantadas com recursos do BNH, mesmo contando com o bairro CECAP na Zona Norte e o São Deocleciano, realizados mais tarde, em 1978 e

1985, não foram suficientes para atender a demanda por habitação para as classes populares que se avolumavam com o processo de urbanização. O insucesso do BNH, segundo Azevedo e Andrade (2011), foi reflexo, sobretudo, de uma constante tentativa de unir seus dois inconciliáveis objetivos, o econômico e o social.

Chamado de “Bode Expiatório” por Bolaffi e Cherkezian (1985), o BNH encarava a questão habitacional como uma possibilidade de reversão do quadro de estagnação, por qual passava a economia brasileira, e ao mesmo tempo, de legitimação da ditadura militar, com uma política de concessão da casa própria (BOLAFFI, 1979). Ou seja, sinalizava a atenção aos excluídos e engordava com recursos semipúblicos os cofres da indústria da construção civil e das sociedades de crédito imobiliário. Dessa maneira, as soluções habitacionais adotadas pelo Banco restringiam-se a produzir unidades em localizações distantes e ruins para os moradores, sem buscar uma flexibilização das soluções empregadas que eliminasse o déficit de moradia. Uma produção que tinha a CECAP ou Cohabs como promotores e as empresas privadas como executores de fato. O Estado, neste contexto, tinha apenas um papel relativo à regulação do mercado e à garantia dos fluxos de crédito ao setor da construção civil (ARRETCHE, 1990). O setor privado, portanto, era o protagonista desta política pública, assumindo a responsabilidade pela escolha do terreno e o tipo de habitação a ser construída, seguindo as normas exigidas (AZEVEDO E ANDRADE, 2011).

O resultado desse desenho político para implementação dos empreendimentos habitacionais com recursos do BNH foi “baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da administração pública” (BOLAFFI, 1979). Exatamente o ocorrido em Rio Preto com os EHIS BNH, sobretudo com o CECAP na Zona Norte.

1.2.1. O Programa dos Minidistritos e sua relação com a formação da Zona Norte

Tendo em vista dar um novo impulso ao setor industrial, em crise desde o declínio do algodão e, alinhado com as políticas desenvolvimentistas de descentralização na vigência do Regime Militar, foi elaborado um plano municipal de industrialização, aprovado em 1970 (Lei nº1496/70), que deu origem ao Projeto de Desenvolvimento Industrial (PRODEI), que entre outras ações, previu a instalação de um novo Distrito Industrial às margens da Rodovia Washington Luiz.

Considerado como o segundo importante momento do planejamento urbano da cidade, conforme Teodózio (2008), o período da década de 1960 e 1970 é caracterizado pela articulação entre a intervenção urbana da cidade com a intervenção estratégica do Estado Militar desenvolvimentista. São destes períodos, o Plano de Sistematização viária Urbana (PSVU) e o Planejamento Paisagístico Municipal de S. J. Rio Preto.

Apesar de todo o aparato técnico-institucional e do clima de “milagre brasileiro” nos anos de 1970, a implementação do Distrito Industrial realizado através do PRODEI não fomentou a atração de grandes indústrias nem a descentralização industrial nos moldes vislumbrados pelos gestores públicos municipais. Os empreendedores, de modo geral, eram locais ou da região e o porte das indústrias não condiziam com as dimensões do distrito.

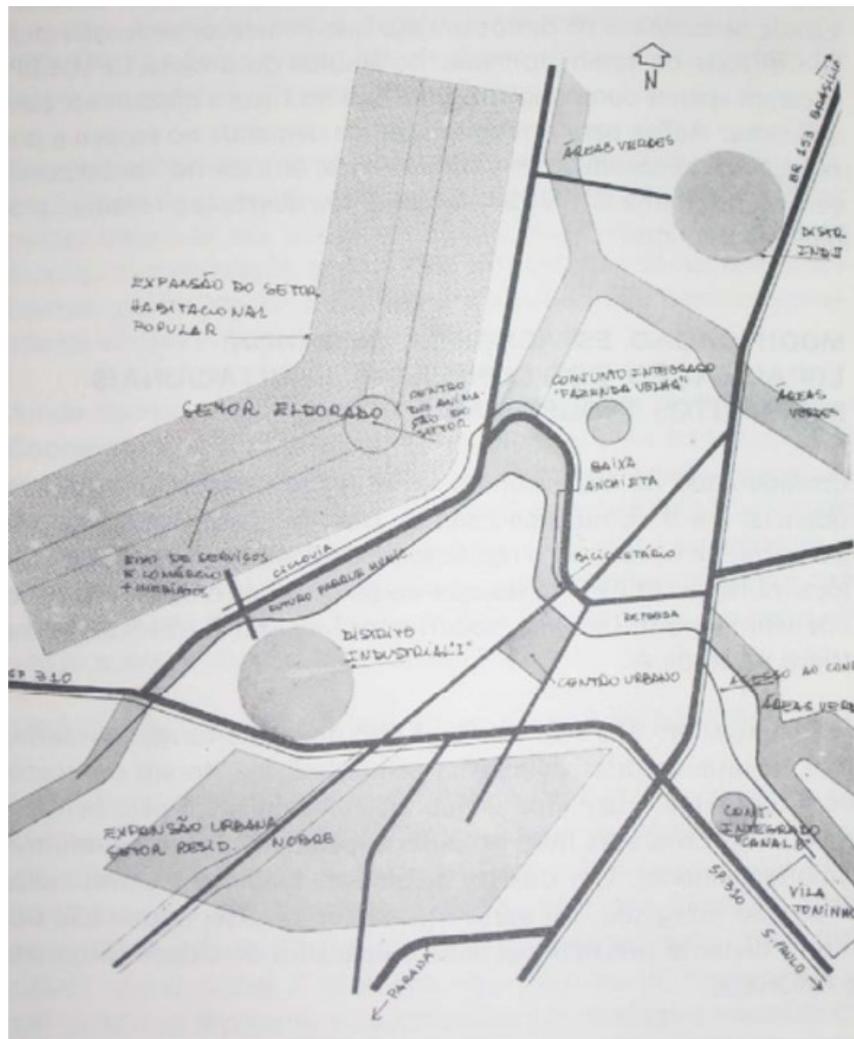
Dessa maneira, na ocasião do Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (PECPM), integrando o Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 1981, o município, em função do diagnóstico do perfil industrial rio-pretense, realizou ações articuladas envolvendo dimensões econômicas e sociais no território, que refletiram profundamente na estruturação sócio territorial da região norte da cidade. De acordo com Cruz (2003) apud Cunha (2014), o PECPM foi instituído pelo governo federal e fazia parte da estratégia do BIRD (Banco Mundial) para países de economia periférica como o Brasil, com a finalidade de “realizar investimentos de impacto em cidades estrategicamente localizadas no espaço nacional” (STEINBERGER e BRUNA, 2001).

O programa PECPM apoiava-se no propósito de fortalecimento das cidades médias para descentralizar a atividade industrial e reter as migrações para as metrópoles após o surto metropolitano dos anos 1970, ocasionado entre outros fatores, pela industrialização e pela modernização da agricultura. E nesse sentido, com recursos federais, São José do Rio Preto estruturou o Instituto Municipal de Pesquisa e Planejamento – IMPP com quatro gerências: de Infraestrutura Urbana, de Infraestrutura Comunitária, de Emprego e Renda e de Administração Municipal. Este órgão foi substituído em 1988 pela atual Secretaria Municipal de Planejamento. Além dos técnicos responsáveis, diversos jovens profissionais trabalharam na elaboração dos 32 projetos para o Programa, que tinham como objetivo estratégico criar alternativas para o volume de migrantes, que vinha para a cidade em alto grau de vulnerabilidade, se instalando em favelas e loteamentos precários (TEODOZIO, 2008). Para o Secretário de Planejamento Estratégico, Ciência e Tecnologia e Inovação da época, a adesão do município ao PECPM representou um primeiro momento de modernização do planejamento urbano da cidade, incorporando as novas técnicas empresariais aplicadas à gestão pública que reverberariam na forma de gerir a cidade na década seguinte.

O aprendizado que os técnicos da prefeitura tiveram no PECPM ocorreu sob influência do Banco Mundial que propunha uma metodologia específica para o planejamento. A ideia de fazer um diagnóstico de deficiências, riscos, pontos fracos e fortes e oportunidades remetem diretamente à técnica de análise SWOT, elaborada pelo norte-americano Albert Humphrey, entre as décadas de 1960 e 1970” (CUNHA, 2014).

A Figura 15 ilustra as propostas elaboradas para o PECPM em todo o território municipal. “Na área administrativa municipal foram realizados os planos diretores de abastecimento de água e de drenagem, e a Lei de Zoneamento e Parcelamento foi reformulada para adaptar as alterações no uso do solo, criadas pela localização dos projetos do PECPM” (TEODOZIO, 2008).

Figura 15: Croqui das ações propostas pelos projetos do PECPM em São José do Rio Preto - SP



Fonte: Assis. Jr. apud Teodózio, 2008.

A nova Lei de Zoneamento nº 3.504/1984, portanto, além da revisão dos usos e zonas urbanas, permitiu novamente a inclusão de loteamentos irregulares à margem do

perímetro urbano e ampliou os índices urbanísticos na região central, intensificando assim sua verticalização, seu adensamento e o preço da terra bem localizada. Como poderemos perceber, a partir dos acontecimentos ao longo da década de 1980, a “legislação urbanística foi passando por alterações que pouco a pouco, foram intensificando uma diferenciação social na distribuição da população no espaço urbano, induzindo pela lei, uma segregação social que até então não tinha contornos tão explícitos” (SANTOS, 2013).

No entanto, a contribuição do PECPM no desenvolvimento físico territorial do município, ao longo dos anos de 1980, foi bastante importante. Diante de um contexto de crise econômica, política e social, no âmbito nacional, que interrompeu o ciclo desenvolvimentista industrial da ditadura militar, os recursos obtidos através do PECPM permitiram que o município de São José do Rio Preto continuasse com suas obras de infraestrutura urbana, garantindo emprego. E também, como o nicho industrial desenvolvido na cidade tinha maior participação do setor agroindustrial e de insumos básicos voltados à exportação, e S. J. Rio Preto continuava como referência regional por sua função terciária, acabou ficando menos sujeita aos efeitos da crise.

O dinamismo econômico, um pouco na contramão do que se verificou em outras localidades, possibilitou um crescimento urbano bastante significativo, acompanhado da expansão dos negócios imobiliários (além do comércio e do setor de serviços), o que certamente contribuiu também para ser identificada pelo capital financeiro imobiliário e o capital mercantil imobiliário como uma área de maior potencial de valorização (CUNHA, 2014).

Frente as demandas estruturais da contínua expansão urbana, com o aporte do PECPM, a Prefeitura executou o plano viário que envolvia, entre outras ações, a duplicação da passagem sobre o córrego Piedade, na rua João Mesquita (na época, o principal acesso ao setor Eldorado) e a interligação da avenida marginal ao córrego Piedade com a avenida Philadelpho Gouveia Netto.

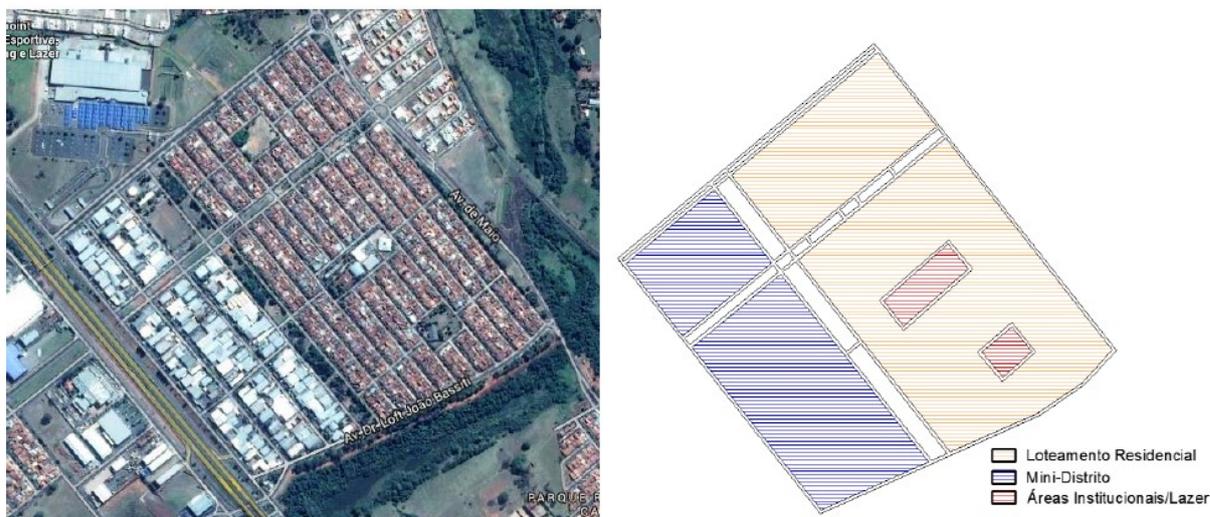
Ainda que os 32 Projetos PECPM tenham sido planejados para todo o território, abarcando o plano viário, de drenagem, entre outros, as ações correspondentes ao Projeto dos Minidistritos obtiveram grande destaque entre as demais, sobretudo para a região Norte do município.

A leitura sobre São José do Rio Preto na época, era a de que ascendia um número de atividades de pequeno porte, realizadas em “fundos de quintal”, que constituíam micro e pequenas empresas, grande parte delas na informalidade. De acordo com a entrevista realizada com Lima Bueno (2021), autor do Projeto dos Minidistritos, haviam inúmeras “fabriquetas” que atendiam, sobretudo, a cinco frentes de produção: a ourivesaria, a de serralheria, a moveleira, a de confecções e a alimentícia, produzindo utensílios domésticos e

ferramentas básicas para a produção agrícola. Dessa maneira, a proposta do poder público de criar minidistritos industriais, consistiu em integrar as atividades profissionais de pequeno porte e baixo impacto com as de moradia, através da implantação de loteamentos para uso industrial próximo a loteamentos habitacionais de interesse social, diminuindo a necessidade de grandes deslocamentos dentro da cidade (CUNHA, 2014).

O objetivo também era promover o desenvolvimento organizacional e uma consciência coletiva e política dos beneficiários deste projeto. E para isso, Lima Bueno explicou que nos minidistritos fora reservada uma área destinada à receber associações das micro e pequenas empresas por segmentos de interesse, para avaliação conjunta das oportunidades de mercado, compra coletiva de matérias primas, capacitação da mão de obra aprimoramento da gestão das empresas e organização associativa, além da implantação de células incubadoras para os empresários iniciantes, informais ou que necessitassem de apoio e de acompanhamento técnico empresarial. Contudo, mesmo com esta característica vanguardista do Projeto, que caminhava na contramão do processo de industrialização nacional, ele não foi implementado por completo, e esta faixa projetada acabou sendo destinada, essencialmente, a Unidades Básicas de Saúde, creches, centros comunitários e áreas de lazer (Figura 16).

Figura 16: Aerofoto do Minidistrito Tancredo Neves e Conj. Habitacional Cristo Rei, São José do Rio Preto, 1988

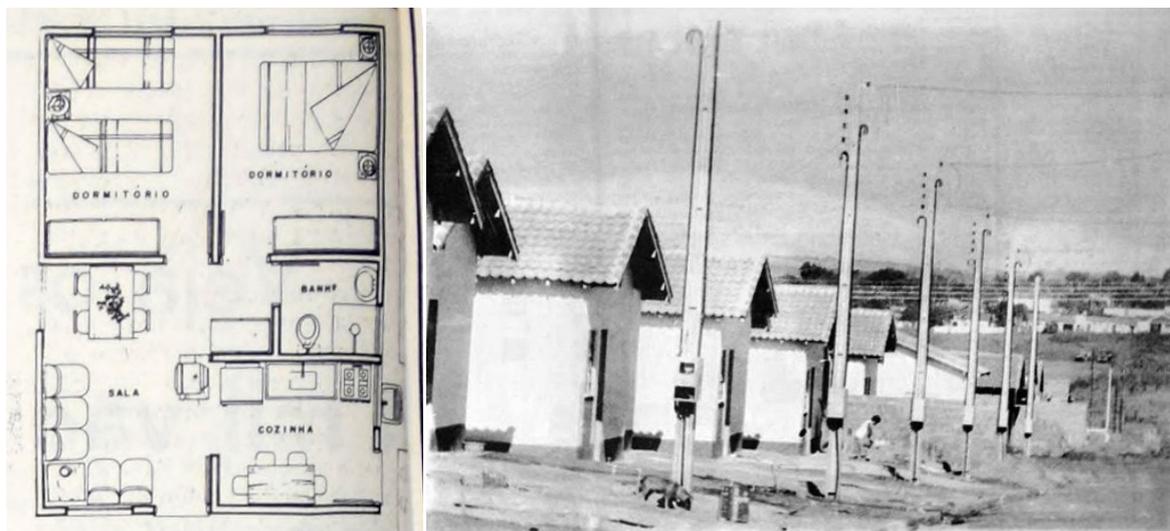


Fonte: CUNHA, 2014.

Com a implantação da unidade Tancredo Neves adjacente ao conjunto habitacional Cristo Rei (Figura 17), em 1986, foi dado início ao Projeto dos Minidistritos. Projetado com 336 lotes, o Minidistrito tinha como foco atender a três ramos de atividade: confecção, marcenaria e serralheria (NASCE..., 1988, p.30). Para o conjunto habitacional foram previstas 891 unidades residências administradas pela Empresa Municipal de

Construções Populares - EMCOP⁶ e financiadas pelo programa Casas Econômicas da Caixa Econômica Federal. O programa da Caixa possibilitava a compra de terreno e construção da moradia⁷ para famílias com renda de até três salários mínimos em prazo de amortização de até 25 anos, conforme as normas do SFH. Tamaña foi a busca pelas unidades, que mais de quatro mil pessoas se inscreveram em um único dia.

Figura 17: Planta da unidade residencial e aspecto do Conjunto Habitacional Cristo Rei, São José do Rio Preto, 1988



Fonte: Diário da Região, 1988

A intenção do Instituto IMPP da Prefeitura Municipal com o Projeto dos Minidistritos era promover a descentralização das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, a concentração de diferentes usos, mantendo a proximidade entre local de trabalho e moradia. Dessa maneira, previu a implantação de 3 unidades, uma na porção sudeste da cidade, no bairro Cristo Rei (nº1 da Figura 18), outra na região noroeste onde hoje se encontra o bairro Jaguaré (nº2 e 3)⁸ e o terceiro na confluência do Bairro Vila União com o Solo Sagrado (nº4). Os demais minidistritos, implantados na Zona Norte ao longo das décadas de 1980 e 1990, foram uma continuidade do projeto original. Como esta região já apresentava alta densidade

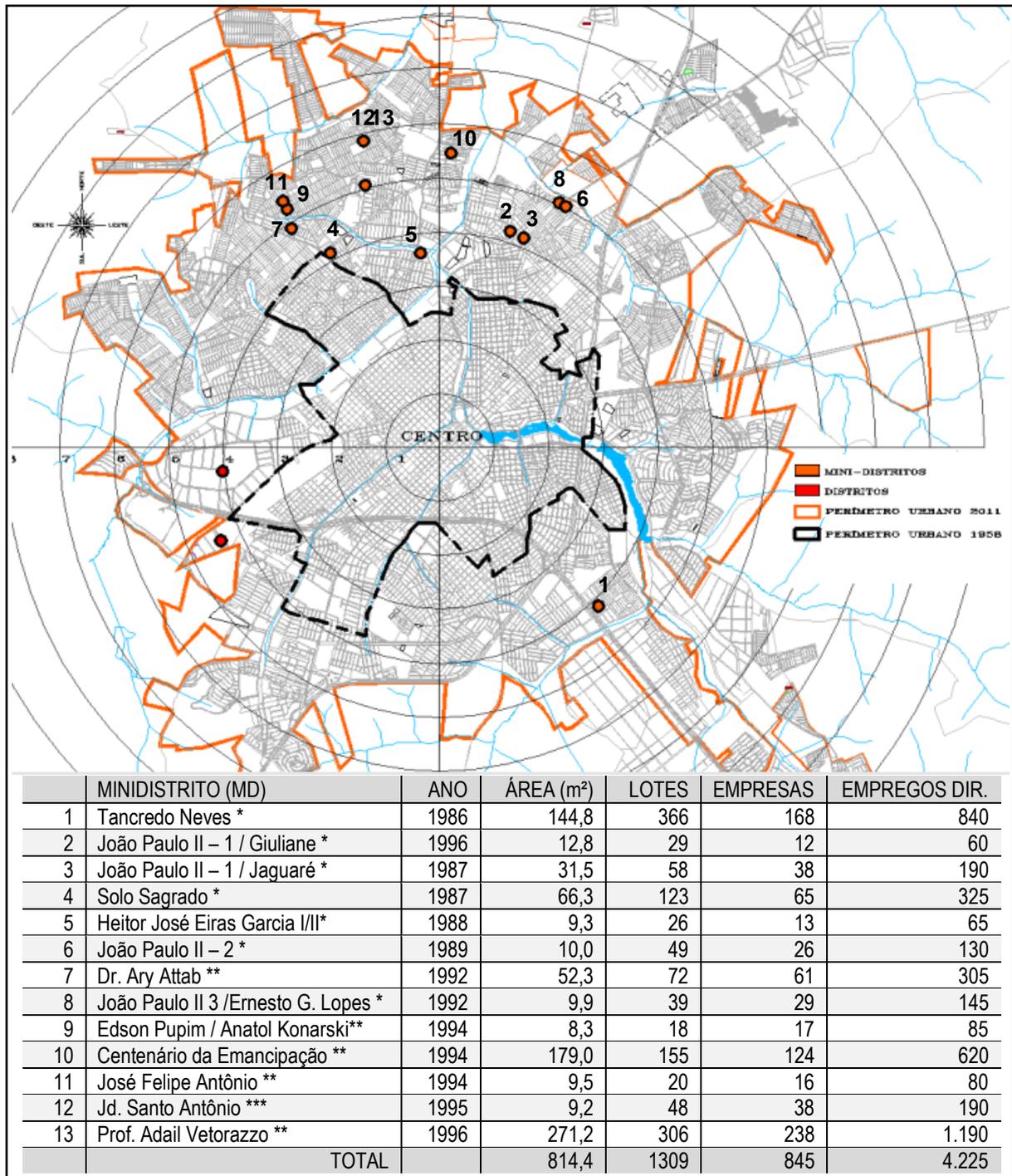
⁶ A EMCOP - Empresa Municipal de Construções Populares é uma empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, em forma de sociedade civil. É regida pela Lei 2476, de 22 de outubro de 1979, pela legislação à ela aplicada e pelo estatuto.

⁷ Segundo matéria no Diário da Região, de 1985, o programa "Casas Econômicas" era "destinado à população de baixa renda, com rendimentos familiares mensais máximos de \$854 mil (25 UPCc) – [e] consiste no financiamento para compra de terreno e construção de casas populares de um, dois ou três dormitórios, cujos projetos, plantas e todo material técnico são fornecidos pela Caixa. Os contratos de financiamento obedecem aos moldes do BNH, mas a operação fica limitada ao máximo de \$22,2 milhões (650 UPCs). Também o terreno pode ser financiado, até o limite de \$6,8 milhões (200 UPCs)" (PREFEITURA..., 1985, p.2)

⁸ Conforme a Lei nº 6463/1996, o Minidistrito Industrial criado pela Lei nº4074, em 1987, passou a ter as seguintes denominações: Minidistrito Industrial João Paulo II-1, que corresponde as áreas compreendidas pelas Quadras B, C, D, F e G; e Minidistrito Industrial Giuliane I, as áreas compreendidas pelas Quadras 1 e 2.

populacional em terra urbana de baixo preço, carente de infraestrutura e emprego, este setor acabou sendo priorizado para a intervenção, dos 13 minidistritos implementados, 12 estão na região norte da cidade.

Figura 18: Minidistritos industriais da década de 1986 a 1996

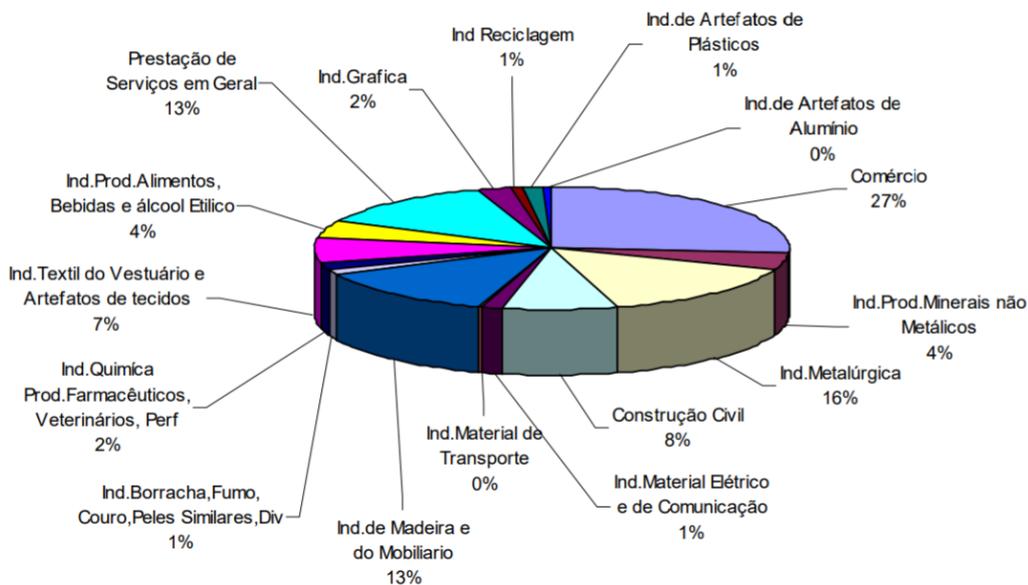


*Minidistrito industrial / **Minidistrito Misto / ***Centro Comercial
Fonte: CUNHA,2014, SEMPLAN,2002. Elaborado pela autora.

Implantados entre os anos de 1986 e 1996, de acordo com os dados de 2002 disponibilizados pela Secretária Municipal de Planejamento de Rio Preto - SEMPLAN, os minidistritos abrigavam 845 empresas, gerando 4.225 empregos diretos. Os minidistritos de maior extensão são: o Tancredo Neves, primeiro a ser implantado com 336 lotes, o Solo Sagrado com 123, o Centenário da Emancipação com 155 e o Adail Vetorazzo com 306. Todos os demais são compostos por um número inferior de lotes, abaixo de 100 unidades, promovendo maior integração entre os minidistritos e as áreas residenciais.

Em função do perfil econômico do município e as demandas por comércio e serviços nas áreas onde situam-se os minidistritos, a partir de 1988 eles passaram a abrigar atividades do setor terciário além do secundário. Conforme os dados da SEMPLAN de 2002 os ramos de atividade já estavam bastante diversificados: o setor secundário representava 60% e o terciário, 40%, com predomínio do comércio com 27%, seguido pela indústria metalúrgica com 16% e pela prestação de serviços empatado com a indústria moveleira, com 13% (Gráfico 5).

Gráfico 5: Minidistritos e Ramos de Atividade



Fonte: SEMPLAN, 2002.

A contribuição do Projeto dos Minidistritos para o desenvolvimento local de áreas que concentravam famílias mais vulneráveis e com iniciativas de empreendedorismo informal, justificou a implantação das novas unidades no setor norte da cidade. Entretanto, ao ser implementado atrelado a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, sua localização em escala neste território, acabou provocando a concentração de uma população carente distante do centro cidade.

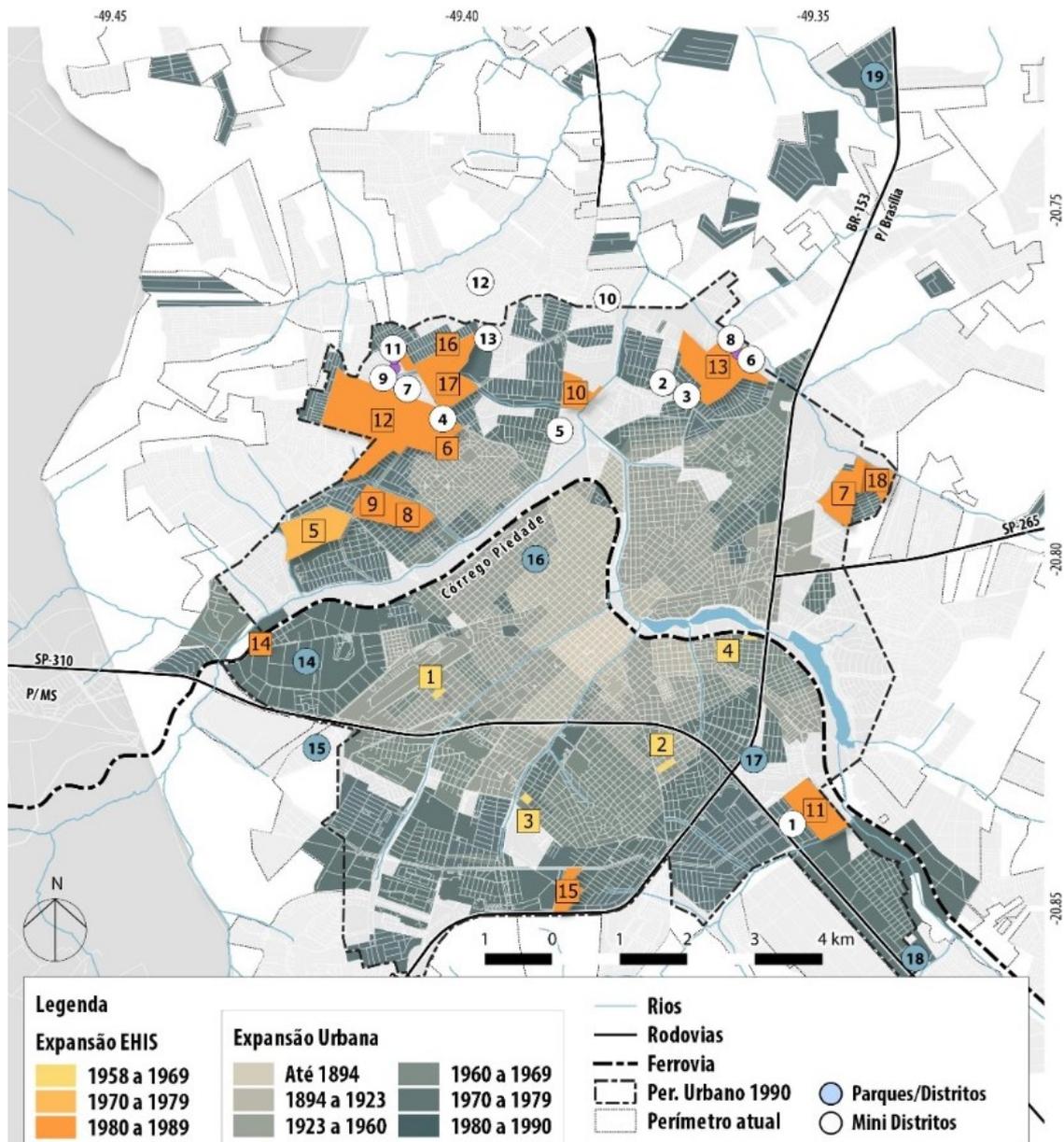
A construção deste setor específico, a partir da produção de EHIS realizados contemporaneamente a este projeto de desenvolvimento, será descrita a seguir, no entanto, cabe aqui dizer, que o planejamento urbano com o Programa PECPM e o Projeto dos Minidistritos, atuando sob um conjunto de leis, diretrizes e mecanismos, contribuiu significativamente para a conformação do que chamamos de periferia Zona Norte.

1.3. Do CECAP aos Programas Nossa Terra e de Desfavelamento: a produção pública habitacional e a formação da Zona Norte periférica

Como exposto anteriormente, a zona norte de São José do Rio Preto possui uma trajetória histórica ancorada na produção pública de habitação social. Deste modo, o olhar dedicado a compreender o papel dessa produção na conformação da periferia Zona Norte, ocorre por perceber que a contribuição do poder público sobre a definição do local de implantação e dimensão dos empreendimentos habitacionais de interesse social fez nascer um padrão de urbanização concentrador das classes mais baixas da sociedade, que tem na produção pública de moradia o instrumento de controle desta população.

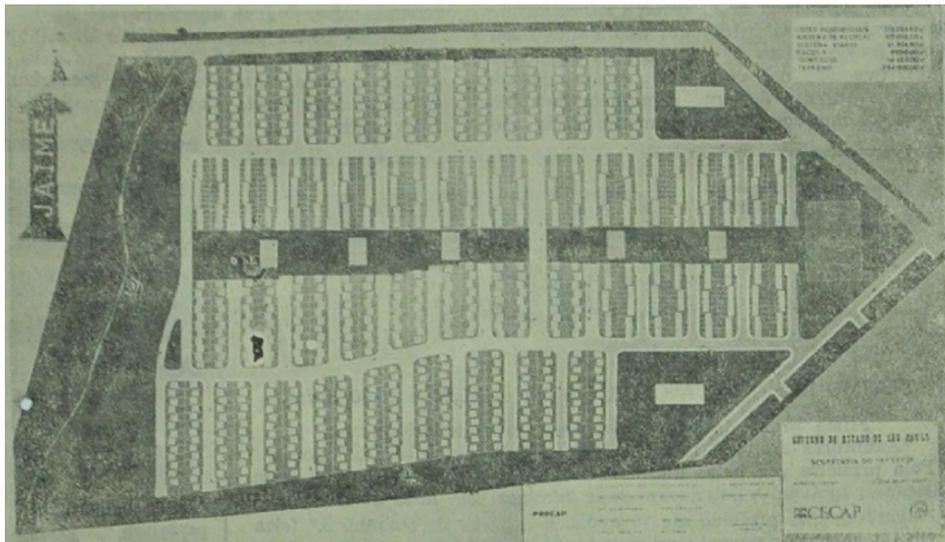
A evolução urbana do município, desde o início da província até 1990, está retratada na Figura 19, onde é possível identificar a localização dos empreendimentos públicos habitacionais de interesse social (EHIS) realizados neste período. Com clareza identifica-se o vetor destinado aos pobres. A zona norte irá se consolidar neste período como o local da exclusão.

Ao observarmos a mancha de expansão urbana de S. J. Rio Preto e os EHIS implantados, verificamos que o bairro Eldorado, fruto da iniciativa privada em 1954 e que inaugurou o território Zona Norte, se manteve praticamente isolado, sem boa estrutura, por quase duas décadas, com poucos novos bairros implantados em seus limites leste e oeste e às margens do córrego Piedade. O bairro CECAP (Figura 20), neste contexto, surgiu em 1978, em uma localização não contígua ao Eldorado, nem aos outros existentes, inclusive distante deles. A localização, ruim para o morador, se mostrou excelente para os loteadores e especuladores de terra. Nos anos seguintes, é possível notar que os vazios urbanos deixados no espaço entre Eldorado e o CECAP, foram completamente preenchidos por loteamentos realizados pela iniciativa privada, destinados à classe média-baixa (Figura 21).

Figura 19: Produção Pública Habitacional em São José do Rio Preto - SP, até 1990

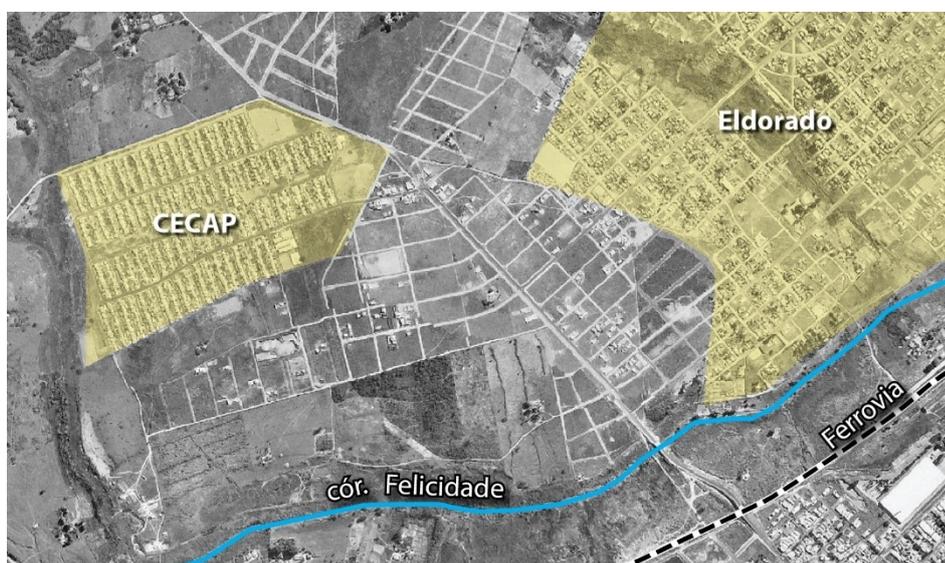
ID	Nome	Ano	UHs	Mini Distritos Industriais	Ano	Bairros/Distritos Industriais
1	IAPC	1952	48	1 I MD - Tancredo Neves	1986	14 Dist. Ind. Waldemar de Oliveira Verdi
2	Santa Catarina	1956	50	2 II MD - João Paulo II - 1 / Giuliane	1987	15 Dist. Ind. Ulisses da Silveira Guimarães
3	CECAP - Jd. Higienópolis	1967	60	3 II MD - João Paulo II - 1 / Jaguaré	1987	16 Parque Industrial
4	CECAP - Vila Elvira	1967	34	4 III MD - Solo Sagrado	1987	17 Parque Ind. Campo Verde
5	CECAP	1978	532	5 IV MD - Heitor José Eiras Garcia I / II	1988	18 Centro Ind. Pascutti
6	VI. União	1984	111	6 V MD - João Paulo II - 2	1989	19 Dist. Ind. Carlos Arnaldo Silva
7	S. Deocleciano Parte 1	1984	882	7 VII MD - Dr. Ary Attab	1992	
8	Eldorado Parte 3	1985	70	8 VI MD - J. Paulo II 3 / Ernesto G. Lopes	1992	
9	Jd. Anielli	1985	15	9 X MD - Edson Pupim / Anatol Konarski	1994	
10	Jd. Marajó	1985	91	10 IX MD - Centenário da Emancipação	1994	
11	Pr. Res. Cristo Rei	1987	891	11 X MD - José Felipe Antônio	1994	
12	Solo Sagrado	1987	4852	12 Centro Comercial Jardim Santo Antônio	1995	
13	Jd. João Paulo II	1988	2175	13 XI MD - Prof. Adail Vettorazzo	1996	
14	VI. S. J. Operário	1988	112			
15	Jardim Viena	1988	56			
16	Jd. Maria Lúcia	1989	300			
17	Jd. Antunes	1989	1389			
18	S. Deocleciano Parte 2	1987	396			

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de EMCOP e SEMPLAN (2002).

Figura 20: Implantação do bairro CECAP de 1978

Fonte: Acervo público PMSJRP, acesso 2019.

Quando comparado aos outros empreendimentos habitacionais realizados no município pela CECAP (o Vila Elvira e Jardim Higienópolis), é possível reconhecer a diferença de escala entre os três empreendimentos e também as barreiras físicas impostas aos moradores destes bairros para acessar o centro urbano. O bairro CECAP, dessa maneira, concentrador da maior parte da população beneficiada pela promoção pública de moradia até o fim da década de 1970, possui maior escala, distância, e barreiras físicas e estruturais para acessar a “cidade”. A infraestrutura urbana na zona norte, neste período, era ainda muito deficitária, assim como o acesso ao comércio e serviços. A dependência do centro era ainda muito evidente.

Figura 21: Aerofoto de 1983 da região do bairro CECAP implantado em 1978

Fonte: PMSJRP, acesso 2019.

A expansão urbana ao longo da década de 1980, ocorreu em todas as direções da cidade. Entretanto esta expansão não aconteceu de maneira equânime e nem com população socioeconômica semelhante. O Quadro 1 complementa a Figura 19 e sistematiza a produção pública habitacional ocorrida no período de expansão urbana até a década de 1990, quantificando o número de unidades de lotes e residenciais, por ano e localização geográfica. Com relação a produção de HIS, verificamos que do total de unidades produzidas, 6% delas foram realizadas pela CECAP antes de 1980 e na década de 1980 ocorreu uma intensificação da produção pública habitacional, correspondendo a 94% do realizado no período, sobretudo na região Norte da cidade.

Quadro 1: Produção pública Habitacional até a década de 1990, São José do Rio Preto

	Empreendimento	Unidades	Ano	Zona	Tipo
1	IAPC	48	1951	O	unidades
2	Sta. Catarina	50	1956	SO	unidades
3	CECAP – Jd Higienópolis	60	1967	S	unidades
4	CECAP – Vila Elvira	34	1967	L	unidades
5	CECAP	532	1978	N	unidades
6	Vila União	111	1983	N	lotes e material
7	Jardim Marajó	91	1985	N	lotes
8	Eldorado Parte III	70	1985	N	unidades
9	Jardim Anielli	15	1985	N	lotes e unidades
10	COHAB - São Deocleciano I	1.278	1985	L	unidades
11	Parque res. Cristo Rei	891	1987	S	unidades
12	Loteamento Solo Sagrado	4.852	1987	N	lotes
13	Jardim Viena	56	1988	S	lotes
14	Jardim João Paulo II	2.175	1988	N	lotes e unidades
15	Vila São José Operário	112	1988	N	lotes
16	Jardim Maria Lúcia	300	1989	N	Lotes e unidades
17	Jardim Antunes	1.389	1989	N	lotes
Total de unidades		12.064			

Fonte: Elaborado pela autora, 2020, a partir da EMCOP.

Este avanço muito se relaciona com o tipo de produto viabilizado pelos programas. Até a construção da CECAP (nº5), de padrão BNH, a produção habitacional restringia-se a fornecer unidades habitacionais edificadas, de maior custo para o promotor; ao serem implementados os Programas Nossa Terra e de Desfavelamento, flexibilizou-se a produção, de modo que para cada um dos bairros adotou-se uma solução, dentre o fornecimento de lotes, lotes e unidades ou somente unidades. Esta flexibilização do produto permitiu a ampliação do acesso à habitação, entretanto, das 12.064 unidades de moradia promovidas pelo Poder Público até 1989, 80% delas foram disponibilizadas na região Norte e

apenas 20% na porção Sul do município. Esta concentração territorial de unidades para baixa renda, consolidou uma segregação socioespacial do território que perdura até a atualidade.

Os Programas Nossa Terra e de Desfavelamento fizeram parte da Política Municipal de Desenvolvimento Habitacional (Lei nº4477/88), implementada em 1988, em sintonia com as ações desenhadas pelo Projeto dos Minidistritos. Ainda que tenham iniciado suas atividades antes desta dada, integraram junto aos Programas Casas econômicas, COHAB's e CDHU, um conjunto de cinco programas habitacionais destinados ao enfrentamento de questões relacionadas à moradia precária, ao déficit habitacional, à migração, à participação comunitária e a outras frentes socioeconômicas (SANTOS, 2013). De acordo com o estudo da EMCOP, do início dos anos 1980, constatou-se que as classes de baixa renda despendiam mais de 40% dos recursos com aluguel e que a carência de habitações na cidade era da ordem de 13 mil unidades. O objetivo, portanto, dos programas propostos, era o de extinguir as favelas e ampliar o acesso a moradia.

O Programa Nossa Terra, portanto, responsável pela produção de loteamentos populares para a população de baixa renda, teve uma participação significativa frente às demandas por moradia desta época. Atuando em conjunto com o Programa de Desfavelamento, ao longo da década de 1980 e em paralelo ao Projeto dos Minidistritos, produziram 11 empreendimentos entre loteamentos e conjuntos habitacionais, totalizando 10.062 unidades de moradia, sendo 9.115 unidades somente na região norte do município. O loteamento residencial mais simbólico deles, é o bairro Solo Sagrado, implantado próximo ao bairro Eldorado, em 1987, com 4.852 unidades.

Figura 22: Loteamento Solo Sagrado, São José do Rio Preto



Fonte: SANTOS, 2013.

A imagem do bairro Solo Sagrado (Figura 22), no entanto, ilustra o padrão de terra arrasada adotado na urbanização da zona norte até a década de 1980. A ampliação do acesso à terra aconteceu com o mínimo de infraestrutura, algumas vezes somente com água e esgoto, outras somente água, mantendo um percentual importante da população em condição de alta vulnerabilidade. A adoção desse modelo e concentrando-o em um setor específico da cidade para a população de baixa renda, deixava nítido as diferenças físicas e sociais entre as porções Norte e Sul do território urbano. Como exposto por Bueno (2003),

Na década de 1970, apesar de já estar marcado o vetor dos bairros nobres na região sudoeste, os loteamentos populares estavam distribuídos homoganeamente por quase toda a periferia da cidade, e a distinção dos bairros mais pobres não se dava pelo setor da cidade, mas no atendimento ou não da infraestrutura. (...) a década de 80 se apresenta como o período que se inicia essa tendência. Ou seja, os “pobres” começam a ser confinados, exclusivamente, na Zona Norte por meio de uns poucos loteamentos da iniciativa privada e de todos os loteamentos da iniciativa pública municipal (BUENO, 2003).

O Programa de Desfavelamento já mencionado, também teve importante participação neste processo de consolidação da Zona Norte. Com a proliferação de favelas que acontecia no curso da década de 1980, o Programa Nossa Terra atuava muitas vezes atrelado ao de Desfavelamento. O primeiro dos empreendimentos do Programa de Desfavelamento foi a Vila União em 1983. Contabilizando na época 14 favelas situadas em diversas localidades da cidade, o poder público buscou transferir esta população para os novos loteamentos populares construídos. Em 1984, a EMCOP iniciou a retirada das famílias das favelas Gogó do Sapo e do Triângulo, que se localizavam ao longo do córrego Piedade e era a maior ocupação do município.

A Prefeitura desapropriou uma área próxima à das favelas, na região Norte da cidade. Implantou a infraestrutura de abastecimento de água, rede de coleta de esgoto e luz elétrica, e iniciou a construção das moradias em sistema de mutirão, com o fornecimento de material básico para a construção, orientação de uma equipe de assistentes sociais e acompanhamento técnico de funcionários da Prefeitura. Tornando-se, ao final, o bairro denominado de Vila União (FURLANETTO, 2008 apud SANTOS, 2013).

No mesmo ano, anunciaram a aquisição de 180 lotes para abrigar moradores das demais favelas do município. O programa consistiu na venda do terreno e doação do material de construção, e os contemplados se comprometiam a construir em sistema de mutirão (no termo utilizado pelo município, embora na realidade trate-se de uma autoconstrução), pagando uma taxa de cinco por cento de um salário mínimo, valor que foi acordado após discussões entre os moradores e a prefeitura (DESFAVELAMENTO..., 1982; PREFEITURA..., 1982).

O programa de desfavelamento realizado durante a década de 1980 foi cercado de manifestações polêmicas. Além de valores de prestações que eram reajustados semestralmente, prejudicando o rendimento dos moradores, noticiava-se que em alguns dos empreendimentos, como no Jardim Marajó e Jardim Anielli, a prefeitura providenciava o deslocamento físico dos barracos então localizados na favela e utilizados como moradia para o novo lote fornecido, realizando desmontagem, transporte e remontagem com funcionários da prefeitura, o que gerou protestos por parte de moradores dos bairros vizinhos, que denunciavam o simples deslocamento da favela e temiam a desvalorização de seus imóveis (TRANSFERÊNCIA..., 1985). O longo período demandado para a transferência dos barracos, resultou ainda no surgimento de novos barracos nas áreas desocupadas da favela original. (FAVELAS JÁ..., 1985). No jardim Viena, os moradores removidos de favelas abrigavam-se em habitações temporárias erguidas nos fundos dos terrenos cedidos, até que a construção da habitação principal fosse concluída. Relata-se que dois anos após a remoção, as casas ainda não haviam sido concluídas (DOIS ANOS..., 1987).

O mesmo procedimento se repetiu para as outras favelas, e bairros como: o Eldorado parte III, o Jardim Marajó, o João Paulo II e o Jardim Anieli, na Zona Norte de Rio Preto, tiveram suas origens a partir do Programa de Desfavelamento. No entanto, os processos de construção variaram de uma para o outro; para alguns forneceram unidades edificadas, para outros o material, para outros ainda o lote e a planta baixa. A década de 1980 foi, portanto, um momento de significativa produção pública habitacional (Tabela 4).

Tabela 4: Produção pública Habitacional por período, São José do Rio Preto

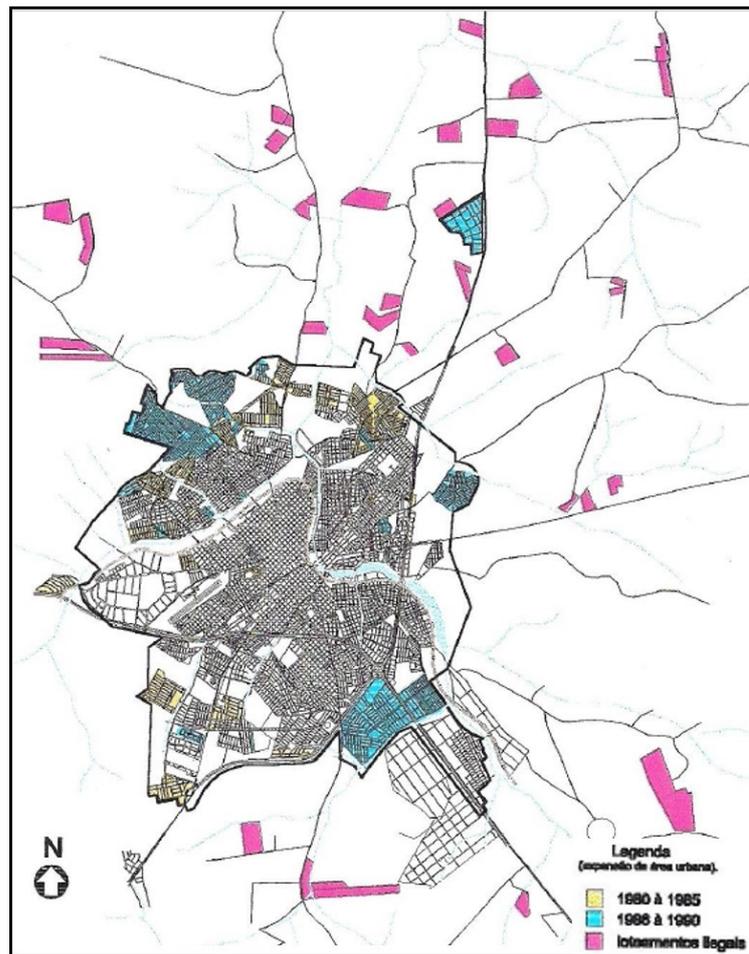
Cidade	Período	Empreendimentos Habitacionais I.S.	Unidades Habitacionais
São José do Rio Preto	1968-1979	5	724
	1980-1989	12	11.340
	1990-1999	5	5.661
	2000-2009	15	3.536

Fonte: SJRP, 2011; EMCOP, 2019. Elaborado pela autora.

Entretanto, apesar de todos os esforços da Prefeitura, os loteamentos públicos representaram a menor parcela da expansão urbana da cidade. Conforme BUENO (2003), na década de 1980, ainda que a Prefeitura tenha sido responsável por um volume inédito de produção de loteamentos públicos no município, com 22% do total realizado, o volume de produção da iniciativa privada foi bastante superior, sendo 41% de loteamentos legalizados e 37% de loteamentos ilegais. Como visto na Figura 19, em hachura cinza escuro, a área loteada na cidade neste período é bastante superior a área promovida pela iniciativa pública.

No caso da Zona Norte, onde houve uma concentração de intervenções públicas habitacionais, ocorreu um impacto estrutural no ordenamento urbano de S. J. Rio Preto, com rebatimentos na organização socioeconômica do território. A implantação dos minidistritos atrelados a loteamentos populares e conjuntos habitacionais, estimulou fortemente a especulação imobiliária e a expansão, realizada sobretudo pela iniciativa privada com a abertura de loteamentos populares e loteamentos ilegais, como “chácaras de recreio”, fora do perímetro urbano (Figura 23).

Figura 23: Loteamentos ilegais até 1990



Fonte: Bueno, 2003 e Oliver, 2011.

As “chácaras de recreio” comercializadas com mil metros quadrados pelos proprietários rurais sem escritura e sem infraestrutura mínima, passaram por subdivisões de lotes menores também comercializados, acarretando uma série de problemas ambientais e de infraestrutura urbana, como no abastecimento de água e no fornecimento de energia elétrica. Parte destes loteamentos ilegais constituídos é hoje considerada de interesse social, pois a renda dos moradores se enquadra nas faixas de até cinco salários mínimos e atua no mercado informal do trabalho. Esta expansão ilegal foi responsável por mais de 100

loteamentos, que atualmente passam por um processo de regularização. Se por um lado a década de 1980 foi marcada pela erradicação das favelas rio-pretenses do período, por outro, viu nascer loteamentos com alto grau de vulnerabilidade fora do perímetro. O retrato da urbanização de São José do Rio Preto, portanto, ainda que pese suas particularidades, seguiu o padrão periférico comum a muitas cidades brasileiras por meio de loteamentos ilegais, pela autoconstrução e conjuntos habitacionais distantes das regiões centrais.

Neste período da urbanização rio-pretense há registros da atuação de organizações civis por moradia que despontavam na cidade, sobretudo na Zona Norte. A busca em jornais da época, disponibilizados pelo acervo público da Prefeitura Municipal, registrou a existência de pelo menos três movimentos sociais: o Movimento dos Sem-teto, a Associação dos Inquilinos de Rio Preto e a Sociedade Amigos do bairro Eldorado. Com chamadas diversas: “Movimento dos Sem-Teto volta a se reunir”, “Financiamento somente para quem tem terreno”, “Inquilinos condenam políticos e lutam por mais 15 mil casas”, os jornais noticiaram a gravidade do problema social que o município vivenciava na época (Figura 24).

Figura 24: Recortes de reportagens sobre os movimentos por moradia na década de 1980 em São José do Rio Preto



Fonte: Adaptado pela autora. Reportagens disponibilizadas pelo acervo da Prefeitura de São José do Rio Preto / SP, acesso em: abril de 2019.

Em entrelinhas, os problemas exaltados referem-se ao preço elevado do aluguel frente aos baixos salários que não incluíam o valor despendido com a moradia. Além deste, o trabalho informal e precário de grande parcela da população, a insuficiência do número de moradias populares fornecidas pelo poder público, a precária infraestrutura urbana, a elevada vulnerabilidade social, a especulação imobiliária e a falta de controle da Prefeitura sobre os empreendimentos de HIS entregues na Zona Norte do Município. Eram muitos pontos reclamados e por mais que a atuação dos movimentos por moradia em São José do Rio Preto não tenha alcançado o nível de organização e representatividade equivalente a escala dos Movimentos da capital paulista e tenha sofrido com a interferência de lideranças políticas com interesses segundos, foram capazes de publicitar a causa em jornais regionais da época e, de certa forma, pressionar o poder público pelo direito à cidade.

É neste contexto, portanto, que a Zona Norte, representando no final da década de 1980, 25% da população urbana do município, se consolidou como periferia. Um território segregado socioespacialmente, destinado a classe baixa da sociedade, marcado por uma produção pública de moradia, que induziu um processo de criação e exploração de vazios urbanos por especuladores de terra e loteadores privados, que alimentaram os interesses de um grupo minoritário da elite econômica e do próprio Estado. Um Estado que adotou uma postura clientelista e se valeu do planejamento urbano para sustentar um modelo de desenvolvimento econômico, por meio da reprodução do padrão de ocupação periférica que, ao mesmo tempo em que fomentava indústrias e polos de desenvolvimento, expunha a população às consequências desse processo de produção, ocupação e gestão urbana que seriam os fenômenos de segregação e espoliação (KOWARICK, 1979).

1.4. A Zona Norte periférica

O retrato do processo de urbanização e desenvolvimento econômico de São José do Rio Preto atrelado a política habitacional adotada entre 1950 e 1990, traz elementos que ilustram a forma como o capitalismo, em sua configuração “fordista periférica” (LIPIETZ, 1989), atuou neste período no ordenamento da cidade. O fordismo periférico corresponde, fundamentalmente, à urbanização e industrialização condicionadas à manutenção de baixos salários, que seguem um processo de “subdesenvolvimento” amplamente discutido por muitos autores como Florestan Fernandes (2006), Rui Mauro Marini (1973) entre outros. “Um subdesenvolvimento que é precisamente, uma “produção” da expansão do capitalismo” (OLIVEIRA, 2005) e não uma condição de atraso. E este modelo não foi diferente em São José do Rio Preto, mesmo não sendo uma cidade industrial.

Historicamente o perfil econômico do município nunca apresentou predominância do setor secundário. Ainda que tenha havido a implantação de 13 minidistritos além dos distritos industriais, gerando emprego e renda no setor industrial, a contribuição deste setor para o PIB municipal nunca atingiu 30%. Como exibido na Tabela 5, o PIB de São José Rio Preto, de 1959 a 2000, sempre foi composto majoritariamente pelo setor de comércio e serviços.

Tabela 5: Participação da Indústria e dos Serviços no PIB Municipal de São José do Rio Preto, 1959 a 2000 – anos selecionados (em %)

Cidade	Ano	Indústria	Comércio/Serviços
São José do Rio Preto	1959	16,67	76,73
	1970	23,27	74,48
	1985	29,82	67,91
	2000	13,9	75,74

Fonte: Ipeadata. Elaborado pela autora a partir de Otero, 2016.

No entanto, como defendido por Oliveira (2005), o crescimento do setor terciário no início do processo de urbanização das cidades brasileiras está diretamente relacionado ao novo modo de acumulação do capital, pois o setor terciário cresce na medida da expansão das atividades industriais.

O crescimento do Terciário, na forma em que se dá, absorvendo crescentemente a força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos, faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil; não se está em presença de nenhuma “inchação”, nem de nenhum segmento “marginal” da economia (OLIVEIRA, 2005).

Ao sediar por 21 anos o limite da linha férrea que interligava a capital às cidades do noroeste paulista e receber em seu território a implantação do cruzamento das rodovias Washington Luiz (SP-310) e Transbrasiliana (BR 153) na década de 1950, São José do Rio Preto assumiu como polo regional, uma centralidade importante também na mobilidade urbana nacional. Conforme os estudos de Cano (2007), os investimentos públicos realizados a partir da década de 1930, sobretudo em novas conexões rodoviárias nacionais, possibilitaram ao capital a remoção das principais barreiras que dificultavam a integração do mercado nacional. Dessa maneira, a posição de centros urbanos, como Rio Preto, na hierarquia das cidades e sua situação geográfica, foram fatores determinantes em seu desenvolvimento subsequente (SPÓSITO, 2001).

Como exposto por Otero (2016) a partir de Sposito (2001), mesmo aqueles territórios que não se tornaram relevantes em termos de espaços de produção industrial, restando relativamente marginalizados no processo de desconcentração econômica,

tornaram-se expressivos como pontos de intermediação entre os grandes centros e as pequenas cidades e espaços rurais, principalmente na distribuição de bens e na oferta de serviços, além da oferta do próprio espaço urbano.

O crescimento demográfico, sobretudo da população urbana de São José do Rio Preto, demonstra o tamanho da atratividade desempenhada pelo município e de sua importância ao longo da segunda metade do século XX. De 1940 a 1980, a população cresceu 76%, atingindo 188.958 habitantes e a população urbana, 84%, alcançando 178.970 habitantes, com uma taxa de urbanização que partiu de 63% em 1940 para 95% em 1980.

Tabela 6: Crescimento Demográfico e taxa de urbanização - São José do Rio Preto

Cidade	Ano	População (hab.)	População urbana (hab.)	Taxa de Urbanização
São José do Rio Preto	1940	45.284	28.608	63%
	1950	54.451	39.606	73%
	1960	84.039	67.921	80%
	1970	122.134	110.175	90%
	1980	188.958	178.970	95%

Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970 e 1980). Elaborado pela autora.

A urbanização acelerada em conjunto com os custos reais para reprodução da força de trabalho, fizeram com que o padrão reproduzido de acesso a moradia em Rio Preto fosse através de: aluguéis com preços incompatíveis com o salário, coabitação familiar, ocupações irregulares, por meio de moradia autoconstruída em loteamentos públicos ou privados sem toda infraestrutura básica e distantes do centro urbano. E é sob esse padrão que se constituiu a Zona Norte.

O problema do alto preço dos aluguéis apareceu nos depoimentos dos gestores públicos entrevistados, nas matérias dos jornais da época e também nos trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre Rio Preto. A locação era a forma predominante de moradia até os anos 1970 na cidade de São Paulo (PASTERNAK e BOGUS, 2014) e em São José do Rio Preto o cenário era semelhante, sendo muito comum relatos de coabitação familiar em imóveis alugados. Em fevereiro de 1987, em uma das matérias do jornal Diário da Região, foi posta luz sobre a situação que envolvia a locação de imóveis para a classe trabalhadora na época.

Atualmente a maioria dos inquilinos paga de aluguel mais que o salário que recebem por mês. O abuso é muito grande. Num bairro de periferia e onde predomina a classe trabalhadora, como o Eldorado, é incompreensível que determinados imóveis custem hoje, para locação, até 6mil cruzados ou mais, mesmo porque o salário mínimo não chega a 1mil cruzados (SEM TETO..., 1987).

A gravidade da condição de carência e precariedade envolvendo a moradia neste período, fomentou a organização de movimentos por moradia, sobretudo na Zona Norte, a exemplo da Sociedade Amigos do Bairro Eldorado, como já foi relatado anteriormente e associações de moradores de favelas que reivindicaram, nos anos 1980, doação de lotes e parcelas mais acessíveis para a aquisição da moradia, todavia estas entidades se mostravam ainda em uma condição bastante embrionária, sem possibilidades reais de enfrentamento ao modelo capitalista de urbanização no qual estavam inseridos.

Um olhar mais macro sobre o problema estrutural envolvendo a questão habitacional no município expõe a incompatibilidade entre os custos para a reprodução da força de trabalho e os salários reais, mas também nos mostra a existência de alta informalidade no trabalho nos três setores econômicos: primário, secundário e terciário. Uma informalidade, eventualmente justificada de maneira elogiosa, pela existência de um “espírito empreendedor” na classe trabalhadora.

O Projeto dos Minidistritos foi implementado sobre este entendimento. Buscava-se regularizar a informalidade existente de parte do setor secundário fornecendo terra em local adequado, a baixo custo para os empreendedores, junto a uma estrutura de suporte às micro e pequenas indústrias e equipamentos sociais. Como exposto anteriormente, a proposta dos Minidistritos não foi implementada por completo, entretanto, conforme a análise realizada pela SEMPLAN em 1998 e por Cymbalista (2002), o Projeto qualificou os espaços de trabalho das fábricas (daquelas que conseguiram se regularizar e se manter no Projeto) e ampliou a receita do município.

Ainda que tenha tido um saldo positivo na visão de Cymbalista (2002), e que tenham indústrias que se desenvolveram com o Projeto, a análise do autor expõe a condição de precariedade e vulnerabilidade das microempresas contempladas. Dentro do universo investigado, que correspondeu a 968 manifestações de interesse de instalações de indústrias, 383 desistiram, cerca de 40%. As justificativas foram, principalmente, em função da: crise econômica (68%), dificuldade de administração (9%), carga tributária (6%) e falta de incentivo (5%). Além da vulnerabilidade frente ao contexto econômico, a pesquisa relata com base na avaliação do SEBRAE local, que ainda nos anos 2000, nas indústrias dos Minidistritos, havia uma persistência em “altos níveis” de trabalhadores em situação informal, demonstrando que o Projeto não estava conseguindo garantir aos trabalhadores, no interior das empresas, condições satisfatórias de trabalho.

Os altos índices de informalidade no trabalho devem-se em parte à própria dinâmica dessas pequenas empresas, que não têm capacidade de planejar suas atividades a longo prazo, e resistem em assumir compromissos com o aumento da folha de pagamentos. Da mesma forma que o trabalho com

carteira assinada não chega às empresas, outros elementos de segurança no trabalho não chegaram a ser implementados como regra nos minidistritos (CYMBALISTA, 2002).

A precariedade também se reflete nas tecnologias utilizadas nos processos produtivos, quase sempre com maquinário obsoleto ou de “segunda mão”, que provavelmente provocam uma perda da produtividade compensada com: a flexibilidade quanto aos custos trabalhistas (empresas de base familiar com baixos índices de carteira assinada); os custos baixos de transporte (os mercados consumidores e funcionários estão em geral nas redondezas); as baixas despesas financeiras (todas as empresas visitadas trabalham com recursos próprios) e os reduzidos custos imobiliários (não se paga aluguel) (id., 2002).

Dessa maneira, percebe-se que o desenvolvimento econômico local promovido pelo Projeto em muitos casos é suficiente apenas para prevenir a queda de parte da população abaixo da linha da pobreza, mas está distante de significar a gestação de um polo econômico importante em escala nacional, ou um polo de inovação tecnológica. Um cenário que cabe bem na definição de cidade feita por Oliveira (2005), como o melhor exemplo da “manutenção, ampliação e combinação do padrão ‘primitivo’ com novas relações de produção”, sendo ela própria a “unidade de contrários” em sua materialidade mais concreta.

Nesse sentido, ao buscar os elementos que conformaram a Zona Norte como periferia, entendemos que ela nasceu, ainda que sob um projeto inovador como o Minidistritos, em alto grau de precariedade e vulnerabilidade nos âmbitos do trabalho e da moradia. A partir de Katzman (1999), a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais, refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, alude à posse de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco, sendo: ativos físicos (terra, moradia, bens duráveis, poupança, crédito, etc), ativos humanos (capacidade física para o trabalho, qualificação, etc) e ativos sociais (redes de reciprocidades, confiança, contatos, acesso à informação). Entende-se, portanto, que um alto grau de vulnerabilidade social evidencia uma realidade de vida instável o que compromete a garantia de inclusão e, conseqüentemente, de sustentabilidade do espaço vivido.

Cano (2011) relata que além da modernização da agricultura, a desconcentração industrial também desconcentrou os problemas urbanos para as cidades de porte médio:

As políticas de desconcentração industrial, com ou sem a criação de Distritos Industriais, mesmo quando bem sucedidas, desconcentraram não apenas a indústrias, mas também doses crescentes de carências sociais, que no caso brasileiro, acompanham inevitavelmente a classe trabalhadora: a favelização, a carência de escola, do posto médico, da segurança, do transporte coletivo, enfim, todos os problemas que hoje estão presentes não apenas na RMSP,

mas em todas as cidades de porte médio que receberam o impacto da industrialização (CANO, 2011).

Este retrato de carências sociais corresponde às condições identificadas na Zona Norte desde a implantação do bairro Eldorado na década de 1950. Os relatos dos pioneiros narram com tons de aventura na terra arrasada, os desafios enfrentados para a sobrevivência. Segundo uma das antigas moradoras, o acesso pleno ao serviço público de abastecimento de água tratada e energia sem interrupções, só ocorreu nos anos 2000. Foram quase 50 anos de ausência ou de infraestrutura básica precária.

Claramente, a história da Zona Norte de Rio Preto está ancorada num modelo capitalista de acumulação que se apropriou, desde o início, da condição de vulnerabilidade da população, sobretudo migrante, para a construção do “exército de reserva” necessário ao capital. E esta construção aconteceu com participação importante dos programas habitacionais Nossa Terra, de Desfavelamento, inclusive do CECAP, consolidando a Zona Norte como território da periferia. Concentraram ali boa parte da força trabalhadora, que se unificou sobre um salário mínimo, “de subsistência” e implementaram a autoconstrução como modelo principal de acesso a moradia. Como exposto por CUNHA (2014):

As políticas de habitação do fordismo periférico, sejam as do período populista (1930-1964), sejam as do período autoritário (1964-85), não foram capazes de apresentar uma solução ao problema. Até então, o foco da política de habitação não foi a solução habitacional, mas questões econômicas como a abertura de oportunidades de emprego para absorção de massas de trabalhadores semiespecializados e o impulso ao setor da construção civil e à indústria de construção (sobretudo em momentos que tais setores se encontravam paralisados no conjunto da economia brasileira), além de questões ideológicas, como controlar a mobilização política das massas trabalhadoras frente às permanentes contradições do fordismo periférico. (CUNHA, 2014, pp. 34-24)

Oliveira (2005) explica que “ao contrário do modelo “clássico”, que necessitava absorver sua “periferia” de relações de produção, o esquema num país como o Brasil necessitava criar sua “periferia”. Era preciso criar um “exército de reserva” ancorado em baixos salários para a reprodução do capital. Há, portanto, um papel funcional para a pobreza. A Zona Norte, dessa maneira, materializa a “periferia” necessária ao novo modo de acumulação. E esta materialização acontece também em função do modelo predominante de acesso a moradia: a autoconstrução.

Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super trabalho (...) o bem contribui para aumentar a taxa de exploração

da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 2005).

A Zona Norte periférica é construída dentro de uma aparente autonomia, mas na realidade carrega em si o controle, uma racionalidade que conduz sua produção. Como colocado por Otero (2016), “o espaço construído e a distribuição da população não têm um papel neutro na vida e na evolução das formações econômica e sociais”.

O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e de seus momentos sucessivos. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos. Os objetos geográficos aparecem nas localizações correspondentes aos objetivos da produção num dado momento e, em seguida, pelo fato de sua própria presença, influenciam-lhes os momentos subsequentes da produção (SANTOS, 1977).

Nestes termos, é importante reconhecer que a Zona Norte periférica não se constituiu apenas como Locus da expansão capitalista, mas como forma (OLIVEIRA, 1979 apud ARANTES, 2009) própria do crescimento das cidades sob a dominância do rentismo fundiário (BOLAFFI, 1979). Para além da exploração da força de trabalho, a Periferia Zona Norte tem origem na extração da renda da terra, tanto por parte dos agentes especulativos como por parte do capital construtivo. A aparente ausência de controle do Estado sobre o processo de expansão urbana no sentido Norte na década de 1950 com o lançamento do Eldorado e posteriormente com a implantação do CECAP em 1978, revela o controle do capital no ordenamento da cidade, que transformava o solo urbano em reserva de valor a partir da criação de vazios, as vezes infraestruturados, elevando o preço da terra e estimulando o espraiamento da cidade com a transformação da terra rural em urbana, em contínua especulação. Como explicado por Maricato em 1982, ao contrário do entendimento inicial, no qual o espaço urbano seria um espelho da segregação imperante no âmbito das relações econômicas, “o espaço, de fato, é um ativo financeiro, uma forma específica de reprodução do capital”. E essa reprodução, sob um padrão periférico-especulativo, ocorreria por meio de fenômenos aparentemente corriqueiros, como a falta de planejamento, os vazios urbanos, loteamentos irregulares, os terrenos baratos sem infraestrutura. Exemplos identificados na história da urbanização de Rio Preto.

Desse modo a Zona Norte foi fruto da exploração da terra e da força de trabalho. E esta racionalidade que alimenta a reprodução do capital deixou um legado de enorme desigualdade socioespacial entre a porção Norte do território e o restante da cidade. Ainda que este restante da cidade apresente uma diversidade e disparidade socioeconômica

importante, representadas pelos edifícios verticais no centro, condomínios fechados para alta renda e Shopping Center, e pelos empreendimentos habitacionais de interesse social como o Cristo Rei e o Jardim Viena, ambos locados ao Sul da Linha Férrea. A Linha férrea e o córrego Piedade vão simbolizar, ao final da década de 1980, a cisão entre padrões de urbanização completamente distintos, definindo de um lado o espaço possuidor de riquezas econômicas e acumulação e de outro, ao Norte, a periferia, como lugar da segregação e espoliação, onde a política habitacional foi elemento indutor da urbanização que avança “consumindo-se”, sem romper com o processo de desenvolvimento econômico periférico.

Neste contexto o Estado ocupou uma função importante no ordenamento urbano retratado. Sua missão foi “institucionalizar as regras do jogo” (OLIVEIRA, 2005), operando na regulação de fatores, como o trabalho, e rompendo com “o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava naturalmente, criando e recriando as condições do novo modo de acumulação” (id. 2005). Ao explicar Regulação, Lipietz (1989) reforçou o papel do Estado:

Um regime de acumulação não flutua, desencarnado, no mundo etéreo dos esquemas de reprodução. Para que este ou aquele esquema se realize, e se reproduza de forma durável, é preciso que formas institucionais, procedimentos e hábitos – agindo como forças coercitivas ou indutoras – conduzam os agentes privados a obedecerem a tais esquemas. Esse conjunto de formas é chamado de modo de regulação. (LIPIETZ, 1989)

O Estado atuou na regulação e na “gestão diferenciada dos ilegalismos” (DAS e POOLE, 2004 apud TELLES, 2006). Conforme registrado por Teodózio (2008), “entre 1980 e 1985, foram registradas vinte e três alterações na legislação que trata do parcelamento do solo, sendo que destas, duas ampliaram o perímetro urbano para fins de loteamentos”. As alterações frequentes do perímetro urbano e zoneamento, o planejamento tecnocrático, o provimento de infraestrutura em núcleos criados pelo setor privado, demonstram que, ao longo do tempo, o Estado colocou os recursos públicos a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário (CAMARGO et al, 1976), onde os investimentos público, como os Programas Habitacionais e os de desenvolvimento, funcionaram como verdadeiras molas propulsoras da valorização imobiliária sobretudo das áreas centrais. E sob estes mecanismos, consolidam-se os espaços da Periferia e do Centro na cidade, que se constituem em uma estratificação urbana, que corresponde a uma estratificação social (CASTELLS, 1983, p. 210), onde o aprofundamento dos traços de desigualdade social e territorial, reforçam uma prática de dominação social por meio da segregação do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

A periferia Zona Norte, portanto, assume nesta fase da urbanização rio-pretense, a condição de terra intensamente explorada, abrigo de uma classe que sob espoliação serve, junto a terra, como elementos fundamentais para a reprodução capitalista

no modelo fordista periférico. Matérias, que ao passar pela reorganização capitalista neoliberal a partir dos anos 1990, são lançadas sob uma nova racionalidade no chamado Pós Fordismo Financeirizado, agora como potência de consumo a ser inserida em um novo ciclo de reprodução do capital. Esta segunda etapa, relatada no próximo capítulo, será capaz de transformar a Periferia Zona Norte em Centralidade, modificando a estruturação urbana de São José do Rio Preto e a territorialidade dos sujeitos.

2 De Periferia à Centralidade – a transformação da Zona Norte a partir da produção pública de moradia

“Muitos dos preconceitos relacionados à região norte já estão praticamente extintos. Vejo que, do ponto de vista econômico, já não existe mais preconceito, pois hoje todos sabem que a região tem uma atividade econômica forte e um potencial de consumo muito grande” (depoimento do diretor da Acirp ao Jornal Diário da Região, 2019)

Ciente da transformação ocorrida na Zona Norte de São José do Rio Preto, seja no âmbito de seu ordenamento urbano ou no âmbito das relações econômicas e sociais estabelecidas no território, e visualizando a influência do MCMV sobre esta mudança, buscou-se neste capítulo, compreender como a produção pública habitacional corroborou para transformar a periferia urbana Zona Norte neste novo formato, entendido aqui como centralidade. Para isso realizou-se uma leitura histórica contextualizada dos empreendimentos realizados a partir da década de 1990, que corresponde a um momento posterior a formação da Zona Norte periférica, quando uma nova racionalidade neoliberal, em curso, passa a atuar mais preponderantemente, na reprodução do espaço social.

Desta forma, para este capítulo, os empreendimentos foram caracterizados por períodos históricos da habitação social no município, subdividindo-os em:

- **1990 a 2002**, período de rupturas no processo de reprodução do espaço social das cidades brasileiras, com uma influência importante de uma racionalidade neoliberal que inaugura uma nova era pós-fordista periférica ainda que em um momento de redemocratização da política nacional. No âmbito municipal tal transformação marca a ambiguidade do Primeiro Plano Diretor Municipal e o estabelecimento da Zona Norte como vetor de expansão dos programas habitacionais de interesse social. Com o fim definitivo do BNH e dos recursos advindos do Programa para cidades médias – PECPM, sem uma política nacional de habitação, entra em cena a atuação mais intensa do governo do estado com a CDHU; mas que também é marcada por novos programas habitacionais focalizados e empreendidos pelo governo do FHC, como o Habitar Brasil, o Pró-Moradia e o Morar Melhor, assim como o programa Carta de crédito para famílias com rendas de até 12 s.m. e o

programa de Crédito individual ou associativo. Este período também registra uma transição de programas habitacionais no âmbito municipal, que inicialmente previam o fornecimento da terra urbanizada e, eventualmente, parte dos materiais de construção para a realização da autoconstrução, como nos casos do Jardim Santo Antônio e Jardim Oliveira, em 1992, para a entrega de unidades habitacionais finalizadas realizadas pela CDHU. Para além disso, esta fase registra o momento em que o tecido urbano da Zona Norte “explode”, o EHS Parque da Cidadania transpõe o córrego São Pedro, em área rural, no extremo norte do município, conformando novas periferias e centralidades no município rio-pretense.

- **2003 a 2008**, período assinalado pela ascensão da hegemonia lulista, pela implementação do Bolsa Família e aumento real do salário mínimo e pela continuidade ou remodelação de programas sociais do FHC, como: a Carta de crédito - FGTS, o crédito associativo da Caixa Econômica Federal – CEF, o Programa Morar Melhor, e sobretudo o Programa de Arrendamento Residencial – PAR criado ainda no governo FHC. Ainda no âmbito nacional tem-se como destaque a criação do Ministério das Cidades e da construção da Política Nacional da Habitação – PNH, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que visou articular os três níveis de governo na produção habitacional, e começou a ampliar os recursos do FGTS para a produção de habitações para as faixas mais baixas de renda. O mercado habitacional neste período começa a ganhar impulso e é ainda mais estimulado pelo lançamento do PAC habitação, em 2007. A Zona Norte de São José do Rio Preto passa por uma fase de adensamento que ocorre, principalmente, através de produção privada de moradia, a pública se restringindo a alguns edifícios verticais, com quatro pavimentos, em pontos já ocupados da região.
- **2009 a 2019**, marcado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, iniciado no segundo mandato do governo Lula. Somente em São José do Rio Preto, até 2019, o programa financiou ao todo 36.540 unidades habitacionais, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019). Os empreendimentos voltados para as faixas mais

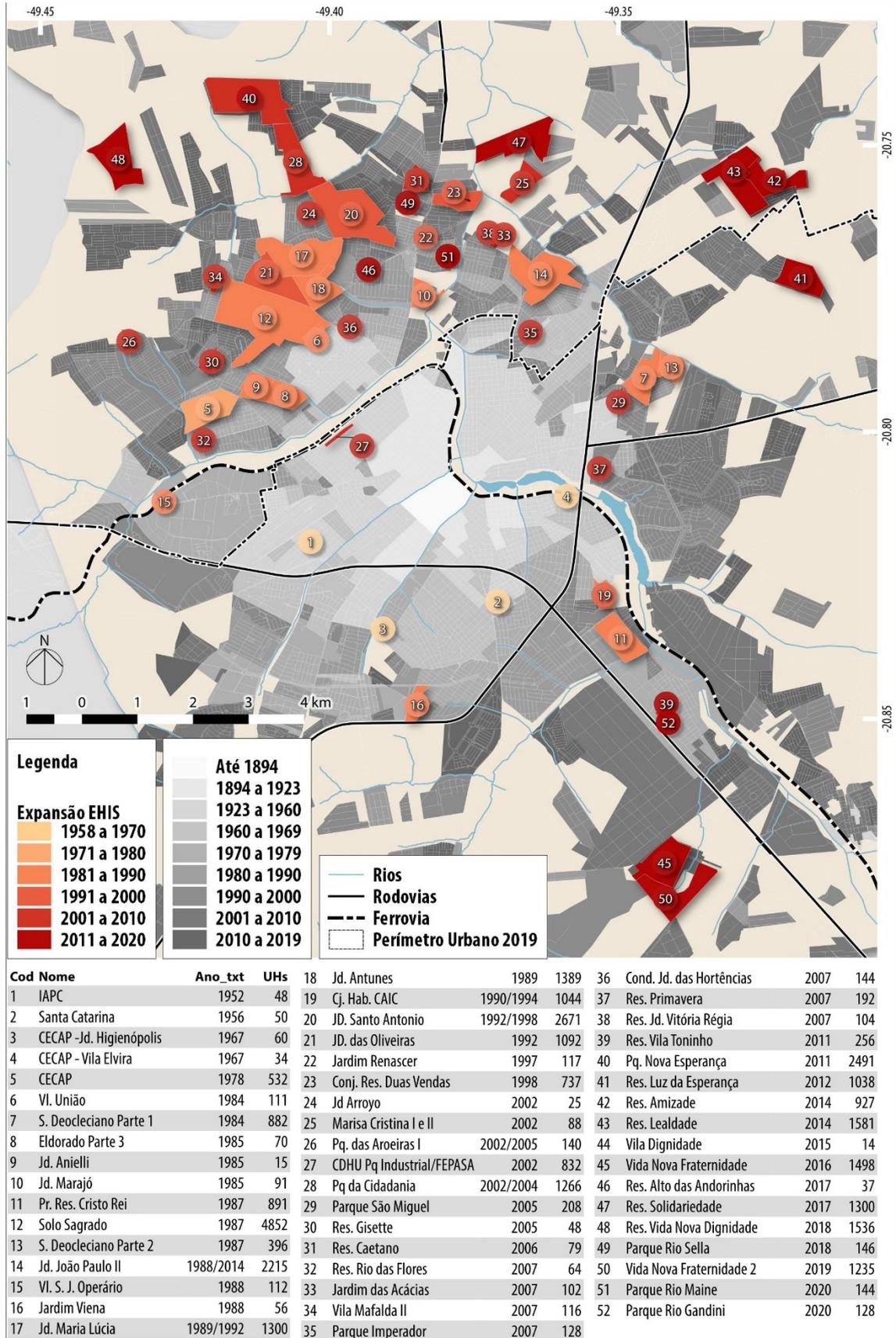
baixas de renda são implantados além das malhas urbanas existentes, expandindo novamente o perímetro urbano, enquanto as faixas 2 e 3, para famílias com salários até 6 e 10 salários mínimos, são implantados nos vazios ainda remanescentes das expansões anteriores. Um enorme potencial de consumo, do grande contingente populacional que se concentrou durante anos de política pública habitacional excludente soma-se à elevada dimensão do Programa habitacional federal e a forma como foi implementado no município, causando um impacto no ordenamento urbano rio-pretense, atraindo intensos investimentos na região Norte da cidade, acompanhados do Shopping Center Cidade Norte, da subprefeitura, do complexo viário, das redes de supermercados nacionais, de instituições bancárias, do parque linear urbano entre outros equipamentos, correspondendo dessa maneira, a um período definidor da transformação da Zona Norte em centralidade urbana.

A Figura 25, apresentada a seguir, traz espacializada, toda a produção habitacional de interesse social realizada em São José do Rio Preto, desde 1952, com o primeiro empreendimento habitacional realizado pelo IAPC, passando pelos EHIS CECAP/BNH, Nossa Terra, CDHU e PAR, até os empreendimentos Minha Casa Minha Vida entregues no início de 2020. A partir da imagem, é possível imaginar o impacto da transformação promovida na dinâmica de vida da região Norte com a concentração de empreendimentos habitacionais neste setor da cidade.

Por período, realizou-se o levantamento de cada empreendimento, os programas habitacionais, o número de unidades e tipologia construtiva de acordo com a localização e o contexto histórico. As características predominantes em cada período oferecem, desta forma, um retrato dos empreendimentos, em que é possível perceber as mudanças no rumo tomado pelo Estado e pelos demais atores envolvidos nesta produção imobiliária.

Dessa maneira, neste capítulo especificadamente, dedica-se a reflexão de como a Periferia Zona Norte construída, entre as décadas de 1950 a 1990, como símbolo de carência e exploração, transformou-se na centralidade urbana que hoje representa. Ainda, busca-se compreender como a produção pública habitacional, inserida em um novo modelo econômico pós-fordista periférico contribuiu para esta transformação do território. Para isso, uma estrutura prévia de itens foi organizada, para contemplar os conteúdos que serão abordados. A intenção foi estabelecer um raciocínio linear e crítico.

Figura 25: Produção Habitacional de Interesse Social de 1952 a 2020, São José do Rio Preto - SP e expansão urbana do território



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da PMSJRP, 2020.

2.1. Estado, Plano Diretor e as obras públicas habitacionais da década de 1990

O período de redemocratização do país que aconteceu entre os 1980 e 1990, longe de ser um período perdido, representou uma fase de importantes avanços nos campos da cidadania e da gestão participativa. Como bem sistematizado por Bonduki (2014), é possível identificar marcos políticos fundamentais desse processo que fomentaram um espírito de esperança sobretudo nos progressistas desta época.

Os marcos políticos foram: a Anistia (1979); a organização dos novos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1986); as primeiras eleições diretas para governadores (1982) e prefeitos das capitais (1985); a campanha das eleições diretas para presidente e início da Nova República (1984-1985); a eleição de um Congresso Constituinte aberto à participação popular (1987-1988), resultando na Constituição Cidadã de 1988; a eleição direta para presidente (1989); o impedimento por corrupção, sem interrupção da ordem institucional, do primeiro presidente eleito pelo voto direto (1992); e a consolidação da estabilidade política e econômica (1993-2002) (BONDUKI, 2014).

As conquistas desse período muito têm a ver com o amplo conjunto de mobilizações populares, de organizações civis e da participação na formulação de políticas públicas realizadas nessa época. Juntos avançaram na construção de novos paradigmas no âmbito das políticas habitacionais, baseados em princípios como: a função social da propriedade, o direito à habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática das cidades. “Uma luta que, ao longo do tempo, foi acumulando experiências concretas como: a introdução da habitação como um direito Constitucional (2000), o Estatuto da Cidade (2001) e o Projeto Moradia (2000), que foi base da nova Política Nacional de Habitação, que culminou na criação do Ministério das Cidades (2003)” (BONDUKI, 2014).

Por outro lado, o avanço em direção a luta por reforma urbana no Brasil, ocorreu também devido à crise econômica e política pela qual passava o país neste período. Crise, inclusive, marcada pelo enfraquecimento do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, pela extinção do BNH em 1986 e pela ausência de uma política federal de habitação substituta que fosse capaz de atender às demandas envolvendo a vida urbana de grande parte da população residente nas cidades.

Com o fechamento do BNH, parte de suas competências foram atribuídas à Caixa Econômica Federal (CEF). A CEF assumiu a gestão do FGTS, a administração dos contratos ativos e passivos, os bens móveis e imóveis e os funcionários do BNH. Entretanto, segundo Castro (1999), o papel assumido pela CEF não foi comparável e compatível com o papel e as atividades do extinto BNH, e o financiamento habitacional acabou sendo tratado

pela CEF segundo os princípios de um banco comercial, fragilizando ainda mais a já problemática “vocação social” anterior do BNH. Ao Conselho Monetário Nacional (CMN) foram atribuídas as funções de orientar, disciplinar e controlar o SFH. O Banco Central do Brasil foi incumbido de fiscalizar as instituições bancárias pertencentes ao sistema e, por fim, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) assumiu a responsabilidade pela formulação da política habitacional e de desenvolvimento urbano (PENHA FILHO, 2015). Porém, segundo Arretche (2000), nesse período até 1996, a formulação e implementação de políticas habitacionais passou por uma verdadeira “via crucis”, devido às diversas transformações e extinções de Ministérios e às mudanç as de responsabilidade sobre a pasta habitação de um para outro. Por fim, no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, a política habitacional ficou na Secretaria de Política Urbana (Sepurb) ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

É como parte deste cenário, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e de seu artigo 23 que atribui à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal, a competência para a condução e implementação da política habitacional e de saneamento, que acontece uma “descentralização por ausência” (CARDOSO, 2013) das políticas públicas habitacionais. Arretche (2000) argumenta que, sob a nova legislação, os entes federados passaram a operar por iniciativa própria ou por adesão, sendo necessário, para esta última forma, a formulação de incentivos para que o nível de governo assumisse a transferência das atribu ç es.

A ausência de uma Política Nacional para habitação após o fim do BNH acontece em um momento de remodelação da forma de gestão do Estado. Viveu-se neste período um processo marcado por forç as contrárias e em tensão que envolveram a redemocratização brasileira. Se de um lado houve avanço no sentido do esperar a garantia do direito   cidade sobretudo com a promulgação da Constituição Federal, de outro viu-se nascer o “paradigma neoliberal”, defensor do Estado mínimo e da liberdade econômica, em seu formato pós fordista periférico, que tinha no modelo de governo gerencial, a mudanç a necessária para que Estado e Mercado se entrosassem na profundidade ideal   reprodução do capital financeiro.

O contexto de crise que percorreu, sobretudo, a transição das décadas de 1980 e 1990, foi conduzido por uma narrativa de que o Estado desenvolvimentista, em vigor desde a Era Vargas, reproduzia uma gestão “burocrática” incapaz de superar os desafios apresentados ao Governo. No governo de FHC, ainda, segundo Carmo (2006), partia-se do suposto de que o Estado atuava em muitas frentes, sendo este o principal motivo da situação precária na qual vivia a maioria da população brasileira. A mudanç a de perspectiva, então colocada, atribuiu ao “intervencionismo estatal” e   “inef ci ncia administrativa” (JUNQUILHO,

2010), o caráter de barreiras a serem superadas para que fosse possível suplantar os problemas estruturais urbanos. Surgiram, dessa maneira, reações em busca da substituição da ideia de planejamento ligado ao período militar, pela gestão, ultrapassando assim a competência técnico instrumental dos planejadores e tecnocratas pelo modelo gerencial. Estas reações deram sustentação a implantação das novas estratégias de planejamento e gestão dos municípios, que acabaram por inseri-los na “globalização” (DANIEL, 1994). O nome dado a este modelo de gestão foi Nova Gestão Pública.

2.1.1. O Estado gerencial e sua influência no âmbito municipal

A Nova Gestão Pública passou a ser construída no Brasil com um cunho gerencial, atuando sobre a estrutura estatal e a concepção de gestão. Em função disso, promoveu-se uma série de transformações institucionais no Estado Brasileiro que acabou dando sua parcela de contribuição ao desmonte das medidas protecionistas e a ação forte do Estado na economia, inclusive rompendo com as bases do regime fordista-periférico e realizando o desmanche⁹ da então, “gestão burocrática”, intensamente criticada no período.

O Estado Gerencial fundado na ideologia neoliberal, apesar de não ser a única opção disponível de reforma do aparelho de Estado, foi a mais defendida pelas diversas empresas, governos e instituições financeiras multilaterais na época, por ser a que melhor se “ajustava aos valores, ações e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada” (PAULA, 2005 apud CUNHA, 2014). “Do ponto de vista econômico, buscava-se abrir espaço para uma nova hegemonia e para um novo caminho para a acumulação de capital, a saber, a financeira” (CUNHA, 2014).

Ainda que a implementação do modelo gerencial tenha se iniciado no governo Collor, foi a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso que as reformas neoliberalizantes deram a tônica para a condução das políticas nacionais. Como exemplo do propósito gerencial do governo FHC, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo ministro seria o “artífice e defensor de um processo mais amplo de reestruturação do Estado” (JUNQUILHO, 2010). E assim, em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que continha os princípios gerais da Administração Pública Gerencial, em cujos objetivos “constavam a modernização e o aumento da eficiência dos governos da União, estados e municípios, contribuindo para o ajuste fiscal,

⁹ Schwarz criou a expressão “Desmanche” em 1993, em resenha ao livro O colapso da modernização, de Robert Kurz, para nomear a combinação de globalização e desregulamentação que marcou a chegada do neoliberalismo à América Latina na década de 1990. KURZ, Robert. O colapso da modernização. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

incluindo “enxugamentos” de quadro de pessoal em “excesso”, a fixação de tetos de remuneração para servidores públicos e mudanças nas regras do regime previdenciário” (CUNHA, 2014).

A orientação era, portanto, de que a cidade deveria ser administrada como uma empresa, emergindo no cenário da administração pública o cargo de “Gerente de Cidade”¹⁰. Em São José do Rio Preto, assim como em outras cidades neste período, foi adotada a proposta do “Gerente”, que possuía a missão de administrar a cidade a partir de um olhar técnico para a execução de “projetos estratégicos” envolvendo a parceria entre o público e o privado, a fim de que se criassem oportunidades para o crescimento econômico e atração de investimentos para a cidade. Dessa maneira, em 1997, foi nomeado o primeiro Gerente da Cidade, cargo então ocupado por um técnico de carreira da Prefeitura (TEODÓZIO, 2008). Ainda que a gerência da cidade não tenha conseguido levar a cabo os projetos estratégicos elaborados e tenha sido extinta ao final do ano 2000, ela fez parte de um novo modelo de gestão que se iniciou na década de 1990 e passou a conduzir os rumos seguidos pela gestão pública no município. O primeiro Plano Diretor de São José do Rio Preto, de 1992, também fez parte deste cenário. Um momento importante para o planejamento urbano da cidade, quando então, definiu-se por lei, os vetores de desenvolvimento e o lugar dos mais pobres no território rio-pretense. O reflexo deste direcionamento será apresentado ao longo deste capítulo.

2.1.2. O primeiro Plano Diretor de São José do Rio Preto e a definição dos vetores de expansão

O Plano Diretor de São José do Rio Preto, de 1992, foi elaborado e aprovado, juntamente com as leis específicas de Zoneamento, Parcelamento do Solo e de Sistema Viário, refletindo a ambiguidade de uma conjuntura marcada pela redemocratização das cidades e pelo início do neoliberalismo no Brasil, que colocou novas formas “estratégicas” de gestão urbana ligadas aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

O foco, portanto, do Plano Diretor foi a definição de “um novo e amplo padrão de desenvolvimento para o município”, por meio de “um impetuoso programa de

¹⁰ Cargo criado nos Estados Unidos, em 1908, na cidade de Stanton, Virgínia. O *City Managers Association of Chicago* por recomendação de Anhaia Mello, influenciou os trabalhos do Departamento de Urbanismo da prefeitura de São Paulo, em 1945. Em 1998, cerca de três mil municípios deste país tinham um gerente. No Brasil, em 1996, a Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP criou o curso de pós-graduação em gerente de cidade, voltado para profissionais ligados à administração pública, oferecendo noções gerais de marketing, direito público, direito constitucional, administração pública, finanças e ciência política (Jornal O Estado de São Paulo de 15/06/1998), (TEODOZIO, 2008).

modernização da economia e preparação da rede física e territorial para absorver o crescimento populacional” (TEODÓZIO, 2008). Nessa direção, sob um jogo de forças em tensão entre práticas conservadoras de cunho neoliberal e práticas progressistas vinculadas à reforma urbana, o Plano Diretor seguiu uma “concepção moderna de planejamento de diagnóstico-prognóstico-proposição, mas que já dava indícios de incorporação de uma visão estratégica, uma mudança na abordagem do papel do planejamento e da cidade” (CUNHA, 2014).

O Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento (CPPD), criado em função do Plano, detinha apenas um caráter consultivo e contava com apenas 50% dos membros representando a sociedade civil organizada¹¹. Com a vigência do artigo 27 do Plano Diretor, que centralizava as decisões técnicas do planejamento da cidade no prefeito e na Câmara, o poder de intervenção e participação popular ao longo da elaboração do Plano Diretor ficou restrita. Tal contexto reforça as contradições e o jogo de forças existentes durante a construção da Lei, sobretudo entre os modelos de gestão, pois se de um lado a reforma gerencial buscava colocar o Estado como figura promotora e não agente de desenvolvimento, por outro apresentava dispositivos que mantinham o intervencionismo estatal, e a possibilidade de ocorrência de práticas clientelistas já conhecidas do modelo de gestão anterior.

Ao se debruçarem sobre a promoção do desenvolvimento econômico do município, a partir de um cenário que expunha a expansão das atividades de agronegócio, além do comércio e serviços e da dinâmica imobiliária da cidade, utilizaram para a elaboração do Plano, essencialmente, o diagnóstico da Conjuntura Econômica, lançada anualmente com dados brutos, sem contar com um estudo aprofundado sobre aspectos sociais, a exemplo dos relacionados à habitação. A partir dele determinaram dois pontos centrais para o Plano: a implantação de um Polo de Alta Tecnologia que fomentasse, a partir da inovação, a remodelação do perfil industrial rio-pretense e a proposta de um Programa de Desenvolvimento Tecnológico “definindo um novo e privilegiado papel da economia do município no contexto nacional”. O planejamento do município havia sido desenhado em busca da inserção competitiva da cidade na região, definindo estratégias de desenvolvimento (TEODOZIO, 2008). Entretanto, apesar dos incentivos oferecidos pelo município, tais como a concessão de terrenos, infraestrutura e incentivos fiscais, Rio Preto era distante demais dos grandes centros consumidores e registrava uma ausência de mão de obra qualificada, sendo elementos que dificultavam o desenvolvimento industrial na cidade. As indústrias que se

¹¹ A saber, por seis categorias profissionais e de classe que tinham interesses específicos na produção e reprodução da cidade, dentre elas o CRECI e a ACIRP (CUNHA, 2014).

reproduziam eram de pequeno e médio porte, que se utilizavam de matéria prima disponível em locais próximos, e se mantinham na periferia do desenvolvimento, buscando a sobrevivência frente à crise econômica que atravessava o país.

Rio Preto se sobressaiu no âmbito comercial com 3.230 estabelecimentos; na prestação de serviços com 3.352 estabelecimentos, em especial de serviços médicos, no acentuado crescimento do setor de ensino universitário e nas indústrias de bens tradicionais intermediários e de capital, com 1.019 empresas, segundo conjuntura econômica de 1994 (TEODOZIO, 2008).

A definição dos vetores de expansão da cidade foi justificada a partir do estudo de suas bacias hidrográficas e eixos viários. Ao restringir a ocupação nas áreas próximas às nascentes e mananciais que abastecem o município afim de protegê-las definiu-se, nitidamente, quais áreas seriam destinadas à valorização e ao desenvolvimento econômico urbano planejado, e quais estariam fora desta seleção. Dessa maneira, a Zona Norte foi apontada como o vetor de maior adensamento, destinado aos empreendimentos habitacionais para as camadas de baixa renda. Conforme descrito no Plano, uma das diretrizes para a organização da cidade era “orientar a implantação de Conjuntos Habitacionais e Distritos Industriais, promovidos pela iniciativa privada e pública, quando tecnicamente justificar a sua realização no setor Norte da cidade” (TEODOZIO, 2008). Esta diretriz, que até então não estava explícita em forma de lei, reforçou a segregação socioespacial imposta pelo processo histórico de urbanização do município até aquele momento. À Zona Sul restou a implantação de espaços públicos de lazer privilegiados próximos à represa de abastecimento, bem como a criação de projetos de grande escala, a exemplo do Centro Cultural na antiga fábrica da Swift e o Ginásio de Esportes em locais já ocupados por bairros de renda média e alta.

O caráter segregador fez parte também do Zoneamento aprovado na época pelo município. Das 14 zonas definidas na Lei, as zonas 10 e 14 se relacionavam diretamente com a questão da moradia. A zona 10 era Zona Especial, e permitia a regulamentação para que esta cumprisse sua função social, podendo assim fixar ZEIS nesta zona. A zona 14, denominada Zona de Expansão Urbana, correspondia às áreas compreendidas dentro do perímetro urbano ainda não loteadas e às áreas localizadas no setor norte definidas no Plano Diretor como tecnicamente aptas e convenientes para promover a futura expansão urbana, que obedeceriam a projeto urbanístico específico na forma de núcleo urbano completo em termos de infraestrutura. A zona 10, entretanto, nunca foi estabelecida no território, impossibilitando a fixação de ZEIS na cidade. A zona 14, por sua vez, no setor norte, recebeu muitos dos empreendimentos habitacionais de média densidade promovidos pela iniciativa privada e pública.

No tocante a organização e controle da expansão física da cidade, as diretrizes eram de:

...estimular a ocupação dos vazios urbanos existentes e efetivar a utilização dos terrenos; aumentar a densidade populacional; promover a urbanização e reurbanização de áreas precariamente ocupadas, dando prioridade à instalação de equipamentos necessários; controlar a ocupação dos espaços vazios; promover a urbanização; incentivar a ocupação das áreas loteadas e ociosas através da taxação progressiva prevista no Código Tributário do Município; descentralizar as atividades na área central e implantar centros comerciais de bairro; orientar a implantação de Conjuntos Habitacionais e Distritos Industriais, promovidos pela iniciativa privada e pública, quando tecnicamente justificar a sua realização no setor Norte da cidade; controlar a ocupação e expansão urbana na direção Sul do município; manter a taxa de densidade baixa na zona sul da cidade e exigir 15% de taxa de permeabilidade para as novas edificações, nas áreas contidas pela Bacia de contribuição dos córregos Canela e Borá, objetivando não agravar o problema de inundações nas partes baixas das avenidas Alberto Andaló e Bady Bassit (TEODOZIO, 2008).

De certa maneira, o Plano Diretor de São José do Rio Preto apresentou um discurso homogeneizado semelhante à diversos outros municípios nesse período, que apesar de trazerem diretrizes que apontam para um maior controle da terra urbana, estabeleciam estratégias de planejamento e gestão direcionadas sobretudo à atração de investimentos da iniciativa privada ou à ênfase em parcerias público/privado, que colocam o Estado em uma outra condição, mais vulnerável. O Plano Diretor de 1992, portanto, registrou “a forma como lidaria com os mais pobres e também com o local destinado a eles” (CUNHA, 2014).

2.1.3. O avanço dos loteamentos fechados

Foi nesta década que se intensificaram os loteamentos fechados para alta renda em São José do Rio Preto. Representando 20,6% do total urbanizado pela iniciativa privada na década de 1990, reconhece-se, a partir de Rodrigues (2006) o entendimento de que o Plano Diretor de 1992 foi um dos fatores que contribuiu para este aumento no número de novos empreendimentos deste tipo, sobretudo por incluir um artigo na Lei (artigo 15) permitindo a implantação de loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio.

Contribuindo para a definição da localização dos loteamentos fechados na cidade, o Rio Preto Shopping Center, inaugurado em 1988, marcou a definição da localização destes loteamentos. Como o “único ponto comercial nobre fora da área central” (VASCONCELOS, 1992), o Shopping promoveu a descentralização dos usos do solo urbano e a posterior segregação espacial em função do poder aquisitivo das classes sociais. Ao configurar-se como uma nova centralidade para as classes mais altas, acabou reforçando os

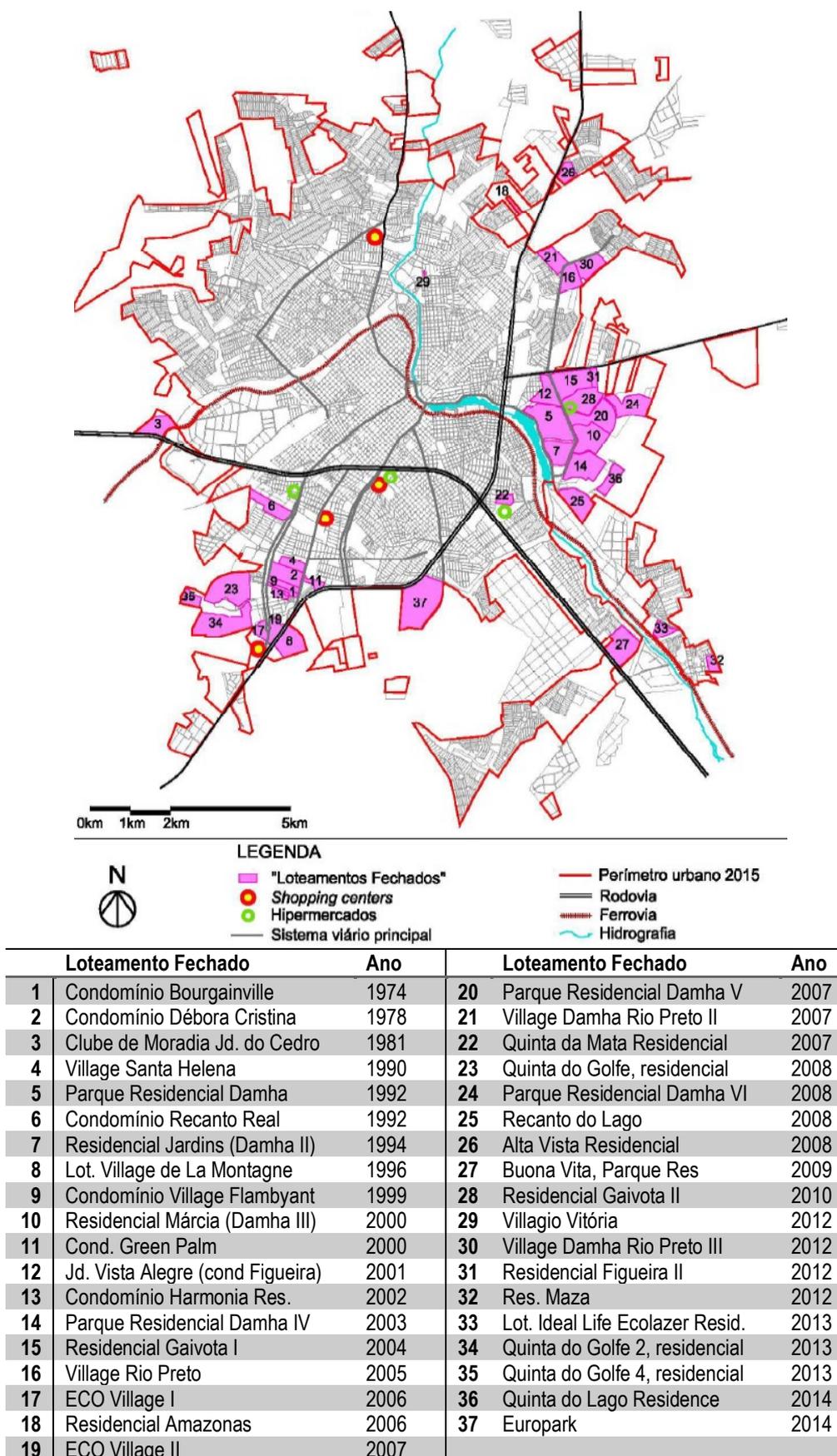
eixos das avenidas Alberto Andaló / José Munia e Bady Bassit / Presidente Juscelino Kubitschek como o vetor de expansão para os segmentos de alta renda. O padrão locacional dos loteamentos fechados, dessa maneira, seguiu este vetor no sentido Sudoeste da cidade, onde hoje se encontram implantados três dos quatro shopping centers do município. A localização do Rio Preto Shopping nessa região não é casual. Implantado e administrado por um grupo local, proprietários de vastas glebas no entorno do empreendimento, o equipamento configurou-se como uma ancora ao desenvolvimento imobiliário da região (VASCONCELOS, 1992). Na Figura 26, é possível identificar os loteamentos fechados e os shoppings: Rio Preto Shopping, implantado em 1988, o Plaza Avenida, de 2007, o Iguatemi Rio Preto de 2014, ambos na porção Sudoeste da cidade e o Shopping Cidade Norte, de 2012, na região Norte.

Logo em seguida, os loteamentos fechados se consolidaram como produto imobiliário na cidade. Conforme BARROSO (2010), entre 2000 e 2014, 78% dos lotes lançados neste período estão dentro de “enclaves fortificados”. Esse tipo de empreendimento assumiu tamanha importância na estruturação urbana, que “foi capaz de inverter tendências e constituir centralidades inteiramente novas” (OTERO, 2016), a exemplo dos empreendimentos Damha localizados na região Sudeste de São José do Rio Preto, que atualmente estendem esse padrão de urbanização para a região Nordeste do município, inclusive servindo à outras faixas de renda, como a média e média baixa.

O retrato apresentado pela Figura 26 expõe com clareza a localização dos loteamentos fechados para a alta renda concentrados na porção Sul do território, de Sudeste à Sudoeste, em oposição à localização dos empreendimentos habitacionais de interesse social situados na porção Norte como vimos na Figura 25.

Como podemos observar, foram implantados dois loteamentos fechados na década de 1970, um na década de 1980, e a partir de 1990 esse produto foi lançado continuamente, e a mesma lógica se repete com intensidade até os dias de hoje, assumindo-se inclusive, como padrão de expansão urbana da cidade de São José do Rio Preto, sobretudo na porção Sul e Leste do território. Como exposto por Sposito (2003),

Se nos anos de 1980, as ideias de segurança, boa localização e vida urbana estiveram diretamente identificadas com a opção pela moradia em apartamentos, a partir dos anos de 1990, a “onda” dos loteamentos fechados passou a comparecer como a nova forma de habitat urbano, que continha os valores associados à verticalização e mais o símbolo de qualidade de vida, advindo da presença de áreas verdes e de lazer, e da opção pela residência unifamiliar (SPOSITO, 2003).

Figura 26: Loteamentos Fechados e Shoppings centers implantados de 1974 a 2014

Fonte: OTERO, 2016.

Com relação ao Clube de Moradia Jardim do Cedro, terceiro loteamento fechado implantado em São José do Rio Preto em 1981, vale um destaque. Trata-se de um empreendimento realizado pelo Clube Monte Líbano (nº 3), que se situa logo ao lado do loteamento residencial. Dessa maneira, ainda que este loteamento esteja geograficamente inserido na região considerada Norte neste trabalho, que se baseia na setorização socioeconômica elaborada pela Prefeitura, o empreendimento não estabelece relação direta com este setor. O acesso, inclusive, é realizado pela rodovia Washington Luís, assim como o clube. E entre o loteamento e a Zona Norte, reforçando o distanciamento, existe o clube de campo Palestra que atende a classe média e média baixa da sociedade rio-pretense. Em função do processo de conurbação por qual passa São José do Rio Preto e a cidade de Mirassol, o Clube de Moradia Jardim do Cedro, tem feito parte de um conjunto de loteamentos fechados ao longo da rodovia Washington Luís, responsáveis pelo encontro dos municípios. A relação, portanto, deste empreendimento com seu entorno é mais interurbana, estabelecida através da rodovia, que intraurbana, com a Zona Norte.

Já os loteamentos fechados: Condomínio Amazonas (nº18) e Alta Vista Residencial (nº 26), dispostos em sentido contrário ao Jardim do Cedro, na porção Nordeste de Rio Preto, são partes de um conjunto de transformações que está em curso neste setor da cidade, ainda que apresentem disparidades entre si¹². O avanço dos loteamentos fechados e condomínios residenciais, vindo da porção Leste da cidade, a exemplo dos condomínios: Village Damha Rio Preto II (nº21), Village Rio Preto (nº16), Village Damha Rio Preto III (nº30) e também, dos Parques da Liberdade, tem produzido uma expansão urbana, sobretudo, enclausurada, ainda que exista grandes empreendimentos do MCMV faixa 1 neste local, a exemplo dos residenciais Lealdade e Amizade (Figura 27). Inclusive são eles os responsáveis pelos grandes vazios, agora urbanos, disponíveis a especulação. O resultado tenderá a ser a construção de uma nova centralidade urbana, fragmentada, onde alteram-se não somente o padrão de segregação nas cidades, mas também as formas de vivenciar o meio urbano, o caráter dos espaços públicos e as interações entre as classes sociais (Caldeira, 2000).

¹² Os condomínios Amazonas e Alta Vista apresentam proporções e contextos urbanos distintos. O primeiro com 90 unidades, difere-se do segundo, que apresenta 440 unidades e é semelhante a maioria dos demais loteamentos fechados da cidade. Além da diferença de escala, os condomínios estão situados em lados opostos à rodovia Transbrasiliana. Sendo esta, concretamente, uma barreira, as relações com a cidade são estabelecidas de maneiras distintas em cada um dos loteamentos. No entanto as transformações em curso, tanto da duplicação da rodovia, como da expansão contínua de loteamentos fechados, tendem a mudar as formas de vida e as trocas que cada um destes empreendimentos estabelece com seus entornos, de maneira a inseri-los em um conjunto de transformações na Zona Leste da cidade.

Figura 27: Loteamentos Fechados – Cond. Amazonas (18) e Alta Vista Residencial (26)



Fonte: Google Maps 2020.

O último loteamento fechado na Zona Norte apontado no mapa, é o Condomínio Villagio Vitória, de 2012, com 24 lotes de 250m², hoje completamente edificado. Diferente dos anteriores, este loteamento apresenta escala bem reduzida e é faceado com demais edificações, residenciais ou de serviços, camuflando-se no todo da cidade (Figura 28.)

Figura 28: Loteamento Fechado – Condomínio Villagio Vitória



Fonte: Google Map 2020.

Neste trabalho, o mapeamento realizado por Otero em 2014 serve para demonstrar a quantidade de loteamentos fechados, em geral para a alta renda, lançados até esta data. Permite-nos constatar, portanto, a intensidade da produção deste novo produto imobiliário a partir da década de 1990, sobretudo nas porções Sul e Leste do município. Os casos na região Norte e Nordeste da cidade são ainda pontuais. Desse modo, o mapeamento ilustra as tendências de expansão da cidade com seus modelos de urbanização que diferenciam as características urbanísticas das porções Norte e Sul, reforçando sua

segregação física, mas também socioeconômica. Mesmo que novos loteamentos fechados tenham sido lançados depois de 2014, o retrato atual quanto a concentração espacial deste produto imobiliário, é semelhante. No setor Norte, o predomínio ainda é de loteamentos abertos. Os condomínios residenciais fechados com unidades já construídas para as classes média e baixa surgiram na Zona Norte na década de 1990, mas ganharam amplitude com o MCMV. Ainda que estes produtos não correspondam a maior parte da produção do espaço urbano deste território, eles têm expandido sua contribuição, apresentando-se como condomínios horizontais, mas principalmente, verticais.

A trajetória percorrida pela região Norte diferencia-se do restante da cidade, pois é sobretudo nela que acontece a história dos programas habitacionais implementados em Rio Preto. Com uma formação marcada pela CECAP e os Programas Nossa Terra e de Desfavelamento até o final da década de 1980, a Zona Norte vivenciará um segundo momento na década de 1990. Enquanto avançam os loteamentos fechados nos setores Leste e Sul da cidade, novos empreendimentos habitacionais de interesse social são implantados na Zona Norte, todavia, agora, pela CDHU. Como parte de um novo contexto político e socioeconômico, as transformações ocorridas ao longo da década de 1990 e 2000 irão definir novas formas de organização social neste território, dando abertura para a construção de uma nova centralidade.

2.2. A produção habitacional de 1990 a 2002, o predomínio da CDHU e a explosão da periferia

São José do Rio Preto, que ao longo dos anos 1980 pôde promover mais de 10 mil unidades de moradia contando principalmente com recursos do PECPM, nos anos 1990, o estaque dos recursos federais direcionados às cidades médias teve consequências na produção de habitação social no município. Sem recursos municipais e programas nacionais capazes de enfrentar a ausência de moradia, foi a vez do estado assumir o protagonismo.

Em 1990 foi lançado o primeiro empreendimento sob responsabilidade da CDHU na cidade, inaugurando um período em que o município reduz sua participação na produção pública habitacional e a estado assume o papel de principal promotor de HIS em São José do Rio Preto como pode ser aferido no Quadro 1 a seguir. Dentro de um total de 11 empreendimentos habitacionais de interesse social realizados entre os anos de 1990 e 2002, com 8.884 unidades viabilizadas, dentre lotes, casas e apartamentos, cinco deles são frutos da ação da CDHU, compreendendo 6.284 unidades, aproximadamente 71% da produção do período. Além dos EHIS lançados neste período, a CDHU também teve contribuições pontuais

em 2005, com a produção de três conjuntos: o Parque das Aroeiras (novas unidades), o Jardim Gisette e o Parque São Miguel.

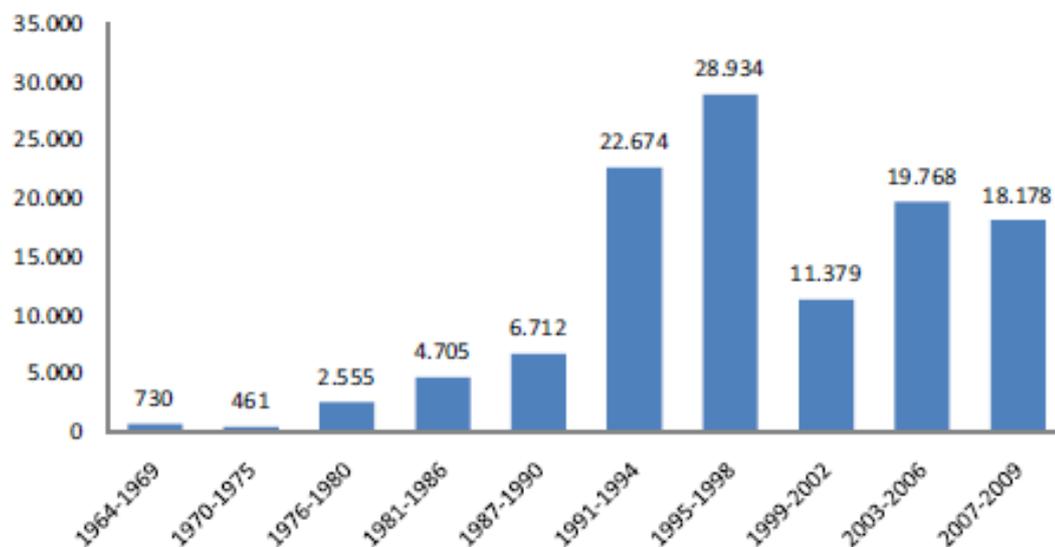
Quadro 2: Produção pública habitacional de 1990 a 2002, S. J. do Rio Preto

	EMPREENHIMENTO	PROGRAMA	ANO	UNIDADES	TIPO	ZONA
1	CAIC	CDHU	1990	404	unidades	S
		CDHU	1993	256	unidades	S
		CDHU	1994	384	unidades	S
2	Resid. Maria Lúcia	CDHU	1992	1.000	unidades	N
3	Jardim Santo Antônio	Mun. / CEF	1992	2.340	lotes/unidades	N
		CDHU	1996	61	unidades	N
		CDHU	1997	100	unidades	N
		CDHU	1997	60	unidades	N
		CDHU	1998	62	unidades	N
		CDHU	1998	48	unidades	N
4	Jardim das Oliveiras	Mun. / CEF	1992	1.092	lotes/unidades	N
5	Renascer	Município	1997	117	unidades	N
6	Duas Vendas	CDHU	1998	247	unidades	N
		CDHU	1998	490	unidades	N
7	Parque Industrial / FEPASA	CDHU	2002	416	unidades	N
		CDHU	2002	304	unidades	N
		CDHU	2002	112	unidades	N
8	Parque da Cidadania	CEF Créd. Associativo	2002	848	unidades	N
		Habitar Brasil BID	2002	352	unidades	N
		CEF - Morar Melhor	2004	66	unidades	N
9	Marisa Cristina I e II	CEF - Morar Melhor	2002	88	unidades	N
10	Jardim Arroyo	CEF - Morar Melhor	2002	25	unidades	N
11	Parque das Aroeiras	CEF - Morar Melhor	2002	12*	unidades	N
Total de unidades				8.884		

Fonte: Elaborado pela autora, 2020, a partir da EMCOP. * Em 2005 a CDHU disponibilizou mais 128 unidades.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano tem sua origem na antiga CECAP, que foi renomeada para CDHU no final da década de 1980. Além desta mudança, também foi proposto pelo governo do estado para a Companhia a realização de um programa descentralizado baseado em recursos orçamentários e parceria com municípios e organizações comunitárias, com o objetivo de produzir moradias em pequena escala e baixo custo, em sistema de mutirão gerido pelo próprio poder público, sem contar com recursos da União e do SFH. Entretanto, tal proposta não se realizou de maneira efetiva. O amplo alcance da CDHU aconteceu somente a partir de 1990, quando começaram os repasses de 1% do ICMS estadual para o financiamento da Companhia. Entre os anos de 1991 a 1998, portanto, foi o auge da CDHU; como pode ser observado no Gráfico 6, a “estadualização da política de promoção pública de habitação” (OLIVEIRA, 2003 apud BOSCARIOL, 2011) foi responsável por 51.608 unidades em todo o estado de São Paulo.

Gráfico 6: Unidades habitacionais produzidas por ano pela CECAP-CDHU no estado de São Paulo, em cada período histórico definido



Fonte: CDHU, 2009.

Dessa maneira, o período pós 1990 teve como principal característica a predominância de recursos estaduais não onerosos para o financiamento de habitação. E apesar da expectativa sobre a ampliação de programas alternativos de produção habitacional, com sistemas de mutirão gerido pelo poder público, 87% da produção de HIS foi feita na forma de conjuntos habitacionais com a modalidade de empreitada global (empresas privadas), sendo apenas 11% do total de unidades produzidas por meio de mutirão, autoconstrução e financiamento de construção em lotes próprios (Denizo, 2010 apud Boscariol, 2011).

O Conjunto CAIC foi o primeiro desta nova fase de produção habitacional em São José do Rio Preto. Composto por edifícios residenciais de 4 pavimentos e unidades habitacionais independentes em lotes de 200m², o conjunto totaliza 1.044 unidades de moradia, disponibilizadas entre os anos de 1990 a 1994, fora da Zona Norte, onde em geral assentavam os empreendimentos de habitação social. Implantado na porção Sul do território, o CAIC ocupou um vazio urbano existente entre o conjunto Cristo Rei, realizado junto ao Programa dos Minidistritos e o bairro Jardim Soraya, destinado à classe média baixa mais próximo da área urbanizada (Figura 29).

Como primeiro empreendimento de HIS vertical na cidade, o CAIC revelou a dificuldade da gestão condominial em edifícios residenciais de baixa renda, sobretudo em um município com grande extensão de terra, onde a cultura popular sobre o morar se concentrava, de modo geral, na habitação horizontal.

Figura 29: Conjunto CAIC-CDHU, São José do Rio Preto



Fonte: Google Earth, 2020.

Como podemos observar no Quadro 2, após a realização do Conjunto CAIC em 1990, nenhum outro EHIS foi implantado na Zona Sul nesta década. Com o estabelecimento dos vetores de expansão definidos no Plano Diretor em 1992, o direcionamento de HIS para a Zona Norte tornou-se lei, contribuindo para a valorização das terras ao Sul e a exclusão das classes populares.

Uma questão importante a se observar, para além do direcionamento definitivo de HIS para a Zona Norte, foi a disponibilidade de unidades habitacionais edificadas no lugar de lotes urbanizados para autoconstrução, como adotado pelo programa Nossa Terra. Ao contrário da proposta intensamente debatida em âmbito nacional neste período, de que houvessem soluções mais flexíveis para o atendimento ao déficit de moradia, o quadro de empreendimentos realizados na década de 1990 demonstra que a viabilização de unidades-tipo em larga escala, foi a solução adotada em São José do Rio Preto, sobretudo pela CDHU.

Entre as tipologias adotadas pela CDHU, resgata-se que após a experiência com os conjuntos verticais do CAIC, quase todos os empreendimentos seguintes foram horizontais, como o resid. Maria Lúcia, inaugurado pelo Programa Nossa Terra em 1989 com 300 unidades e expandido através da CDHU; o Jardim Santo Antônio, realizado em seis etapas, sendo a primeira delas produzida pelo município em parceria com a Caixa Econômica Federal e as demais pela Companhia e o bairro Duas Vendas, de 1998, implantado com 737 unidades habitacionais nos limites da cidade (Figura 30). Dentre os bairros, a unidade de moradia térrea no centro do lote foi predominante, entretanto algumas variações aconteceram, especialmente no bairro Duas Vendas, que apresenta em uma de suas ruas, residências assobradadas e geminadas, distinguindo-se do restante do bairro.

Figura 30: Sobrados geminados no bairro Duas Vendas – produto CDHU



Fonte: Google Maps, 2020.

Diferente do que vinha sendo edificado pela CDHU ao longo da década de 1990, pós CAIC, o Parque Industrial - FEPASA, também conhecido como Conjunto CDHU, adotou novamente a solução vertical para este conjunto habitacional (Figura 31). Com 832 unidades de apartamento, o conjunto situa-se muito próximo a linha férrea e o córrego Piedade, que dividem as Zonas Norte e Sul da cidade. Situado em uma rua sem saída, bem atrás do distrito industrial concentrado na avenida Cenobelino de Barros Serra, o empreendimento acabou adquirindo um perfil semelhante a um gueto, sem relações diretas com o restante da cidade. Ainda que esteja mais próximo do centro urbano, isola-se entre a barreira antrópica da avenida de caráter industrial, e a barreira natural do córrego Piedade.

Figura 31: Edifícios residenciais – FEPASA/CDHU



Fonte: Google Maps, 2020.

Para além da produção realizada pela CDHU, na década de 1990 houve alguns outros empreendimentos habitacionais de interesse social, neste período, produzidos ora pelo município, ora com recursos de programas federais. O Conjunto habitacional Renascer, de 1997, é um caso desses (Figura 32). Fruto do Programa Municipal de Desfavelamento, o município produziu, segundo dados da Prefeitura (2001), 117 unidades residenciais geminadas, organizadas em blocos de 16 unidades, compostas por cozinha, banheiro e um dormitório em um lote individual de 50m² também na Zona Norte da cidade. Diferente dos demais conjuntos habitacionais realizados até então, o conjunto Renascer foi projetado com vielas estreitas e sem muitas possibilidades de expansão da moradia para atendimento às necessidades das famílias numerosas. A exemplo do depoimento a seguir:

Eu tinha um barraco lá no Itapema, era bom lá, tinha uma bica d'água, tinha mais espaço, dois quatinhos.... era eu, meu marido e cinco filhos, não tinha mais nenhum outro barraco perto, era gostoso.... Aqui ficou muito apertado pra gente, mas eu achei melhor vir pra cá, porque lá dava muita cobra. E quando a gente morava no sítio era todo mundo dormindo junto mesmo...já

estava acostumada. O ruim daqui é que só tem um relógio, aí uns não pagam, outros pagam...também tem muita droga e essas casas tudo juntinho é muito ruim. (...) andou passando um pessoal aqui, parece que tão querendo derrubar e mandar a gente pra outro lugar, tão querendo construir esses predinhos, sabe...se colocar a gente num lugar bom, eu vou gostar (depoimento em Santos, 2013)

Figura 32: Conjunto Renascer – SJRP



Fonte: Google map, 2020.

O retrato apresentado no depoimento da moradora é semelhante a outros obtidos nas entrevistas qualitativas realizadas no bairro. O adensamento promovido no conjunto, inclusive de famílias vindas de diferentes favelas da cidade que não se conheciam, fez surgir um ambiente com relações sociais complicadas, de muito conflito. Ainda que o conjunto Renascer esteja localizado atualmente na região de maior centralidade da Zona Norte, pois distancia-se apenas 500 metros do Shopping Cidade Norte, em uma área de importante valorização econômica e servida de comércio e serviços, o conjunto é considerado, segundo o retorno das entrevistas, um dos piores locais para se viver.

Os demais EHIS implantados neste período, mais especificamente no ano de 2002, foram viabilizados através da promoção pública advinda de programas federais. Como já mencionado anteriormente, faltava-se uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional. Uma “lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e

fragmentada” (MARGUTI, 2018) e com a criação de alguns programas mais focalizados. Os Programas Habitar Brasil, Crédito associativo e Morar Melhor, que financiaram a realização dos conjuntos: Parque da Cidadania, Marisa Cristina I e II, Jardim Arroyo e Jardim Aroeira, são frutos desse período.

Após uma fase de “banalização” da política habitacional durante o governo Collor (1990-1992) (AZEVEDO, 2007), Itamar Franco (1992-1994) lançou alguns programas focalizados na moradia, como o já mencionado “Habitar-Brasil (BID a partir de 1999) e o Morar-Município. Estes programas ou foram mantidos na gestão posterior de Fernando Henrique Cardoso (como no caso do Habitar-Brasil, ainda que com modificações e aperfeiçoamentos), ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes” (SANTOS, 1999). A ação de Fernando Henrique na manutenção ou aperfeiçoamento de programas já existentes, representou um ponto de inflexão no modo de condução das políticas habitacionais. Significou, de certa maneira, um avanço no sentido da assimilação da política habitacional como política de Estado e não mais de governo.

Entretanto, as mudanças e melhorias promovidas pelo governo FHC “estiveram longe de representar grandes rupturas políticas com o modelo do BNH” (CUNHA, 2014). A principal alteração introduzida no governo FHC, na verdade, foi a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, como a Carta de crédito, que absorveu a maior parte do FGTS (BONDUKI, 2014). Segundo dados de Santos (2013), especificamente este Programa, que era destinado a pessoas físicas com renda mensal de até doze salários mínimos, financiou entre janeiro de 1995 e junho de 1998, US\$5 bilhões (mais que o dobro do Habitar-Brasil e do Pró-moradia somados) e beneficiou aproximadamente 265mil famílias. Esta solução, focada no financiamento ao beneficiário para aquisição de material para construção, a partir de cartas de crédito, ao atender as classes mais baixas, estimulou de certa forma, a reprodução de um processo espoliador da autoconstrução periférica, uma vez que não foi associada a uma política fundiária capaz de garantir o acesso à terra urbanizada. “De maneira geral, a implementação desses programas privilegiou as camadas de renda média, que entre 1995 e 2003 receberam 78,84% do total de recursos para famílias com mais de cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram para baixíssima renda, que representava 83,2% do déficit em 2000 (via pública (2004) apud BONDUKI, 2014).

Nesse sentido, Shimbo (2010) argumenta que Fernando Henrique inaugurou um novo paradigma na condução da política habitacional, no que se refere à concessão de crédito ao mutuário final. Explica que essas modalidades, apesar de financiarem em sua maioria imóveis usados, foram importantes para dinamização do mercado imobiliário e do setor da construção civil. Maricato (1998) na mesma linha, afirma que a versão associativa foi uma tendência a alargar a participação do mercado privado na habitação. Para Fix (2011),

FHC reduziu a questão habitacional à ordem econômica e de mercado. Para ela, a estratégia de desfinanciamento da política habitacional estava em consonância com a política de expansão do mercado privado de habitação. Fazendo referência a um trecho do relatório de gestão do Conselho Curador do FGTS, seus membros afirmam que a ausência do Estado no financiamento das políticas de desenvolvimento urbano era objetivo central para alargamento do setor privado. Como evidenciado pela autora, em referência a trabalhos desenvolvidos sobre o financiamento habitacional pós- Plano Real, uma das principais características foi o “autofinanciamento” dos empreendimentos (ver CASTRO, 1999).

No governo FHC também foi elaborado um plano nacional de habitação que apresentou avanços na elaboração dos instrumentos de ação. Maricato (1998) afirma que o reconhecimento da cidade ilegal, dos programas descentralizados, o apoio à entidades sem fins lucrativos, o tratamento concedido à questão fundiária, a participação popular e a elaboração do conceito de déficit habitacional foram muito importantes para a condução das políticas públicas na área habitacional. Porém, na prática, FHC não conseguiu implementar uma política habitacional consistente, mas gradativamente, foi alcançando a estabilidade econômica com o Real e uma recuperação do FGTS (BONDUKI, 2014), que foram fundamentais para o apoio popular ao novo modelo de gestão que estava em formação.

Além da carta de crédito, como já mencionado, foi implantado em menor escala o Pró-moradia, focalizado na urbanização de áreas precárias e produção de moradias para população de baixa renda e o Morar Melhor¹³ em 2000, com o objetivo de melhorar as condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 SM, priorizando o atendimento às famílias cujos chefes fossem mulheres e aos domicílios em áreas de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental.

O empreendimento Parque da Cidadania (Figura 33), implantado na Zona Norte do município, surge como parte deste novo modelo de gestão das cidades e foi viabilizado através de três Programas desse período: o Crédito Associativo, o Habitar Brasil BID e posteriormente, o Morar Melhor. Dedicados a eliminar os focos de favela distribuídos na cidade que somavam 12 neste período, o Cidadania tem sua origem marcada pelo desfavelamento. Na primeira etapa de implantação do EHIS, foram entregues às famílias unidades habitacionais de madeira, dispostas nos fundos dos lotes, para que na etapa seguinte, de disponibilização de embriões de 28m² de alvenaria, estes pudessem ser alocados na parte da frente.

¹³ O programa Morar Melhor foi responsável pela construção de cerca de 110 mil unidades habitacionais, das quais quase 60% na região Nordeste, atendendo à parcela mais vulnerável da população, nas regiões mais pobres do país (Carmo, 2006).

A compra da área destinada ao conjunto foi feita através de uma espécie de “parceria público-privada”, alegada enquanto tentativa de se reduzir custos com a compra do terreno. Negociou-se, dessa maneira, uma área localizada na zona rural, acordando com o proprietário a redução do preço, e em troca, toda a gleba seria incluída no perímetro urbano, mesmo aquelas não utilizadas pelo programa habitacional (SANTOS, 2013).

Figura 33: Parque da Cidadania em 2002 - SJRP



Fonte: Google Map, 2020.

A solução, boa para o proprietário fundiário, foi ruim para os moradores. Alocados no extremo norte da cidade, com um único acesso sobre o córrego São Pedro, sem equipamentos públicos, comércio e serviços, reunidos através de uma junção de famílias em grande escala e em alta vulnerabilidade, os “beneficiários” do Programa foram segregados duplamente ao situar-se para além da zona Norte, historicamente marcada pela exclusão.

O bairro, hoje com 20 anos, com infraestrutura básica, um novo acesso recém-inaugurado, equipamentos e comércio local, ainda apresenta um dos piores índices de vulnerabilidade da cidade (conteúdo do próximo capítulo) e carrega consigo o estigma da criminalidade, do tráfico, do “pedágio da cidadania”¹⁴ que marcaram seus primeiros anos de existência.

¹⁴ Matéria do Jornal Diário da Região aborda a história do bairro Parque da Cidadania e os estigmas que marcaram seus primeiros anos. Mobilização marca os 20 anos do Parque da Cidadania em Rio Preto. <https://www.diariodaregiao.com.br/cidades/mobilizac-o-marca-os-20-anos-do-parque-da-cidadania-em-rio-preto-1.49265>

Os conjuntos Marisa Cristina I e II, financiados pelo Programa Morar melhor e implantados em 2002 com 88 casas geminadas, de 18m² a 30m² de área construída, algumas com três cômodos e outras semelhantes a quitinetes, foram realizados com o propósito de criação de um condomínio fechado para baixa renda (Figura 34). Cercado por um alambrado, o conjunto também é fruto de desfavelamento. Sua localização, na região Norte, mas distante das áreas mais consolidadas, fez com que houvesse resistência para que os beneficiários aceitassem o novo local de moradia. No total, 18 famílias foram transferidas para o conjunto. E 68 famílias optaram por continuar na favela e aguardar a urbanização da área, como demonstram os relatos:¹⁵

O conjunto habitacional é muito distante, os terrenos são pequenos e as casas possuem apenas dois cômodos. Para alguns moradores, isso impossibilita a mudança. (Maricilda Monteiro Zucare)

Estamos perto de postinho de Saúde, escola, supermercado, e lá no condomínio que a Prefeitura arrumou é tudo longe. Além disso, a casa é um cubículo. Como eu, meu marido e meus quatro filhos vamos caber no casulo? (Valdelis Gonçalves da Silva)

Atualmente o condomínio quase não possui mais os alambrados que o cercavam inicialmente; as unidades também se apresentam, em sua maioria, expandidas e o volume de famílias que se recusou a se mudar para lá foi, posteriormente, relocado para o residencial São Caetano, também na zona norte da cidade.

Figura 34: Conjuntos Marisa Cristina I e II - SJRP



Fonte: Google Map, 2020.

Além do Parque da Cidadania e do conjunto Marisa Cristina I e II, outros dois conjuntos contaram com o Programa federal Morar Melhor para a realização de unidades

¹⁵ Depoimentos presentes na tese de Santos, 2013.

habitacionais de interesse social. O conjunto Jardim Arroyo e o Parque das Aroeiras foram contemplados, entretanto, com poucas unidades produzidas. Semelhante aos demais, os conjuntos se localizam na região Norte da cidade e o Jardim Arroyo, especialmente, situa-se ao lado do conjunto Santo Antônio, próximo ao Parque da Cidadania em uma das regiões frequentemente apontadas como locais com elevada criminalidade.

A apresentação deste panorama sobre os empreendimentos realizados entre os anos de 1990 e 2002, justifica-se por estes conterem características que os diferenciam da década de 1980 e que, portanto, complementam a trajetória da formação da Zona Norte rio-pretense. Realizada, predominantemente, através da Política Estadual e de Programas Federais, a produção pública habitacional de São José do Rio Preto neste período foi construída sobre outras bases, diferentes do período anterior.

O comparativo entre as produções públicas habitacionais deste período de análise (1990 a 2002) e o realizado até 1989, demonstra que o predomínio de localização de EHIS continuou na Zona Norte, agora ainda mais acentuado em função da diretriz definida pela lei do Plano Diretor. A reprodução contínua da expansão do perímetro também foi um padrão da urbanização rio-pretense que permaneceu. Entretanto, diferente do período anterior, onde os EHIS cumpriram uma função de desbravar a Zona Norte, abrindo caminhos e criando vazios, os empreendimentos de HIS lançados na década de 1990, de modo geral, ou ocuparam alguns vazios deixados na década de 1980 ou situaram-se contíguos à loteamentos já existentes no limite da área urbana. Dos 11 empreendimentos desse período, apenas o Parque da Cidadania e os residenciais Marisa Cristina I e II romperam com este padrão e situaram-se fora da mancha urbana em consolidação (Figura 25). Ambos representam, dessa maneira, um marco na trajetória histórica da composição do tecido urbano rio-pretense. O impacto é causado sobretudo pelo Parque da Cidadania, pois enquanto os residenciais Marisa Cristina alocam 88 unidades de moradia fora da periferia Zona Norte (nº25 da figura 25), o Parque da Cidadania concentra 1266 unidades.

A Zona Norte representa no ano 2000 40% da população total do município de São José do Rio Preto, correspondendo a 142mil habitantes dos 358mil do município. E este volume populacional é decorrente em boa medida da produção pública de moradia. Como é possível averiguar, das 20.909 UH disponibilizadas pela iniciativa pública até o ano de 2002, 17.487 unidades, ou seja, 83,6% do todo, localizam-se na região Norte do município, o que em um cálculo aproximado a partir do censo de 2000, teríamos uma média de 3 moradores por unidade, resultaria em uma população atendida estimada de 52 mil habitantes. Este número é significativo, e considerando a característica “desbravadora” desde o início da produção pública habitacional em São José do Rio Preto, compreende-se que muitos dos

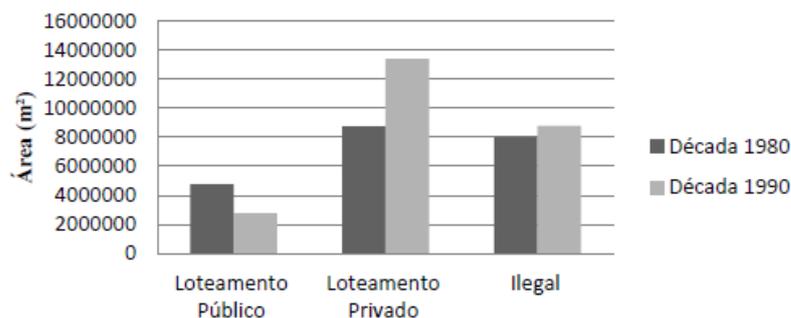
loteamentos lançados pelo poder público, foram responsáveis por abrir caminho na Zona Norte para o avanço dos empreendedores privados.

Para além da localização e dos padrões de expansão, é possível avaliar outras características que distinguem os períodos analisados. Enquanto no período anterior o predomínio de unidades viabilizadas pelos programas de moradia correspondia a lotes de 200 m², com uma minoria de residências, na década de 1990, o predomínio passa a ser de unidades edificadas sobre poucos lotes urbanizados. Outra mudança também observada, corresponde à tipologia das edificações. Enquanto até a década de 1980 a produção pública habitacional de unidades residenciais era térrea em padrão horizontal centralizadas nos lotes, na década de 1990, foram realizadas duas iniciativas de edifícios verticais pela CDHU. Além dos edifícios, de 4 pavimentos, realizou-se também um conjunto com traços de condomínio fechado, entretanto apenas com um alambrado fazendo o cercamento das unidades geminadas, em terrenos individuais de 50m².

Este cenário aponta para um início de adensamento populacional na Zona Norte, mas também para experimentos realizados pelas empresas construtoras responsáveis pela execução dos conjuntos, de novas tipologias que possibilitassem maior exploração da terra urbanizada, concentrando as unidades em edifícios verticais ou ainda agregando as moradias implantando-as geminadas reduzindo o tamanho dos lotes consideravelmente, a exemplo dos conjuntos Marisa Cristina. Como veremos no período seguinte, de 2003 a 2008, as transformações aqui identificadas serão reproduzidas com ainda maior intensidade e em um curto espaço de tempo.

E é nesta fase que as empresas da construção civil se profissionalizam e ganham espaço na produção imobiliária. Bueno (2003) explica que, em Rio Preto, enquanto nos anos 1980 o poder público foi o protagonista na provisão de habitação popular, nos anos 1990 passou a ser o mercado imobiliário a exercer esta função, explorando os vazios urbanos existentes na cidade. Como demonstrado no Gráfico 7, a área produzida de loteamentos públicos reduziu por volta de 40%, por outro lado, a área de loteamentos privados ampliou sensivelmente, partindo de algo em torno de 9milhões de m² para quase 14milhões de m².

Gráfico 7: Loteamentos públicos, privados e ilegais produzidos em São José do Rio Preto, nas décadas de 1980 e 1990 (m²)



Fonte: BUENO, 2003.

E dessa maneira, observa-se que esta região, neste período, transpõe os limites que configurariam o território da periferia. Ainda que tenhamos registros de loteamentos ilegais surgidos na área rural ao longo das décadas de 1980 e 1990, que circunscrevem a cidade e contribuem para essa “explosão” da periferia Norte, no caso, o bairro da Cidadania, ao ser lançado para além do córrego São Pedro enquanto empreendimento público e “cidade legítima”, representa o marco inicial de um novo cenário que a partir de então, será reproduzido continuamente na cidade, a constituição de periferias. Como veremos adiante, o conjunto Nova Esperança para famílias de 0 a 3 salários mínimos, com mais de duas mil unidades, empreendido através do Programa MCMV, seguirá a linha de implantação do Cidadania, sem que vazios anteriores tenham sido ocupados (Figura 35).

Figura 35: Parque da Cidadania e Res. Nova Esperança, 2018



Fonte: PMSJRP, 2020.

Para compreender a explosão do tecido urbano no território Norte que se inaugura neste período, abordaremos na próxima seção o avanço dos loteamentos ilegais ocorrido ao longo da década de 1990. Com esta leitura conseguiremos compreender o processo de construção de periferias no território norte e de centralidades que se constituíram ao longo dos principais eixos viários desta região do município.

2.2.1. A expansão dos loteamentos ilegais

O surgimento dos loteamentos ilegais¹⁶, já abordado no primeiro capítulo da tese, ocorreu na década de 1980. Ao mesmo tempo em que o município se dedicava a combater os focos de favela na cidade, novas chacinhas de recreio (ou estâncias, como são chamadas) com 1mil m² foram se multiplicando e se subdividindo posteriormente em lotes de 200m² na segunda metade da década de 1990 como alternativa de moradia para famílias de baixíssima renda. Como pudemos verificar no Gráfico 7 já apresentado, e confirmar através da Figura 36, a área ocupada pelos loteamentos ilegais que já era muito superior a área de loteamentos públicos de moradia na década de 1980, foi acrescida na década de 1990.

O avanço para a região Norte, especificamente, aconteceu muito em função da baixa produtividade das terras nesta região e por conterem pequenos sítios. “Por conta de sua improdutividade, muitos proprietários rurais, coligados a loteadores, e em nome de laranjas, empreenderam (somente nos anos 80) mais de 8 mil m², respondendo a 37% de toda oferta de loteamentos” (BUENO,2003).

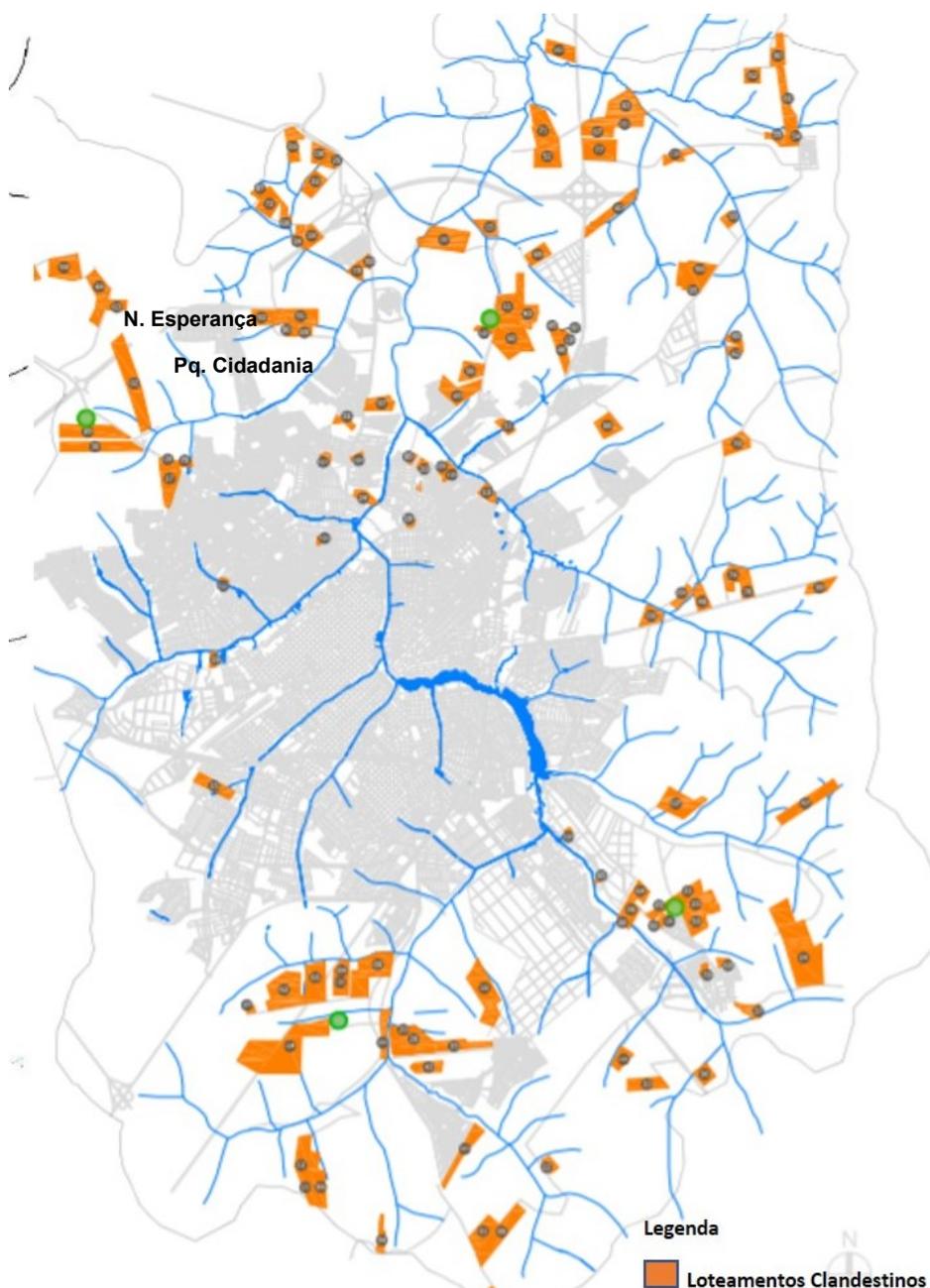
A concentração de uma população carente de recursos mínimos para reprodução da sua força de trabalho, oriunda em sua maioria da região nordeste do país em busca de emprego na construção civil e nas culturas sazonais agrícolas (TEODÓZIO, 2008), promoveu uma expansão intensa do território, num contexto de exploração desta mão de obra migrante, que favoreceu os processos de acumulação de capital que alimentaram as desigualdades sociais já existentes. “Isto contribuiu para favorecer a expansão da cidade formal, de um lado, com forte presença de condomínios e loteamentos fechados, e de outro, a cidade informal, principalmente a partir da década de 1990” (CUNHA, 2014).

Para se ter uma ideia da magnitude dos loteamentos ilegais, da fundação da cidade, no final do século XIX, até a década de 1980 a cidade tinha um tamanho físico de cerca de 50 milhões de metros quadrados. Entre 1980 e 2000, ela praticamente dobrou seu tamanho, com um crescimento de mais 46,5 milhões de metros quadrados. Neste período de 20 anos, a produção de

¹⁶ Por loteamento ilegal / clandestino entende-se aqui aqueles que foram criados sem informar a sua existência à prefeitura municipal. Por loteamento irregular entende-se aqui aqueles foram informados ao município, porém a execução não foi feita seguindo os critérios exigidos.

loteamentos habitacionais foi de 4.647 hectares, sendo que, destes, 46,3% foram realizados na década de 80 e 53,7% na década de 1990. Desse total, 16,8 milhões de metros quadrados são ilegais. Representam 36% do crescimento nesse período. Só no período de 1986 a 1990, os loteamentos privados ilegais somaram 6,788 milhões de metros quadrados, distribuídos entre 3.924 lotes, enquanto a área loteada legalmente, nesse período, foi de 2,438 milhões de metros quadrados. Mesmo somando os loteamentos particulares legais com os loteamentos públicos legais, o número (6,335 milhões de metros quadrados) ainda é inferior ao dos loteamentos ilegais (BUENO, 2003).

Figura 36: Loteamentos Ilegais em 2010



Fonte: OLIVER Arquitetura e Engenharia, 2010.

Com o rápido avanço dos loteamentos ilegais a área rural acabou sendo “atropelada” por uma centena de loteamentos que responderam por mais de um terço da área de expansão verificada entre 1980 e 2000. Alcançando a estimativa de 10.279 unidades habitacionais (PMH, 2011), o que em uma média aproximada de quatro pessoas por moradia, resultaria em 41mil pessoas vivendo nestes lugares, o Poder Público foi forçado a tomar medidas sociais relacionadas a habitação. As reivindicações por meio de associações de moradores em reuniões periódicas para regularização dos loteamentos significaram “no campo da habitação a mais proeminente mobilização da população da cidade” (CUNHA, 2014). A partir de 2009, após quase 30 anos de existência, os loteamentos ilegais passaram a ser regularizados sob responsabilidade da Secretária de Habitação Municipal através do Programa Estadual Cidade Legal.

Embora os loteamentos ilegais estejam, de certa maneira, dispersos no território rural rio-pretense, todos seguem eixos viários que conectam São José do Rio Preto aos distritos ou cidades do entorno. No que cabe a Zona Norte, os eixos rumo à Mirassolândia, Ipiruá e Talhado, são as referências para a expansão. A percepção é a de que ocorre uma troca potente entre estes eixos viários, enquanto locais concentradores de comércio e serviços destinados à população local, e as periferias que explodiram e se materializam através dos empreendimentos residenciais mais distantes e também pelos então, loteamentos ilegais. A medida que os loteamentos se multiplicam, estas centralidades locais se potencializam, pois, as relações da população moradora destes extremos, que antes eram estabelecidas com o centro urbano, não mais ocorrem, elas se voltam para o que é mais próximo e acessível. E por outro lado, à medida que estas centralidades se potencializam, elas passam a suprir um território ainda maior, fomentando assim, a expansão urbana em uma dinâmica que se replica à medida que o território cresce. Devido a importância do sistema viário para a transformação da Zona Norte de periferia à centralidade, este assunto será tratado em seção específica.

2.3. A produção pública habitacional entre os anos 2003 e 2008 e o contexto nacional

O período entre os anos de 2003 e 2008 carece de leitura específica, não exatamente pela produção pública habitacional realizada, pois como iremos ver, foi o período de menor atuação do Estado nesta área ao longo da história de São José do Rio Preto, mas, pela conjuntura política e econômica que se estabeleceu a partir de então e que é fundamental para a compreensão do Programa MCMV que transformará a Zona Norte.

O Partido dos Trabalhadores conduzia Luis Inácio Lula da Silva à presidência após as eleições de 2001, com 61,3% dos votos no segundo turno. Para a vitória nas urnas, teria tido importante papel a *Carta ao povo brasileiro*, publicada pelo candidato petista em um encontro sobre o programa de governo. Já ali ficava clara a direção a ser tomada pelo governo. Apesar das críticas às políticas econômicas de seu antecessor, declarava também que “é preciso compreender que a margem de manobra política econômica no curto prazo é pequena” (SILVA, 2002), em claro aceno aos setores financeiros, de que a política macroeconômica não sofreria grandes mudanças. O resultado da postura adotada por Lula, de concessão de espaço a ideias divergentes da esquerda que originalmente o apoiava, provou-se ser não somente uma estratégia eleitoreira, mas sim um dos alicerces de sua estabilidade governamental. A continuidade da estratégia neoliberal, já completando uma década no país, viria a se fortalecer durante os mandatos de Lula e de Dilma Rousseff, que o sucederia.

Ao longo da gestão de Lula é construído o que Francisco de Oliveira (2010) denomina *Hegemonia às Avessas*, um fenômeno típico da era da globalização que também fica claro na África do Sul, que derrota o *Apartheid* para, ato contínuo, render-se ao neoliberalismo. Nesta situação, inverte-se a lógica da dominação. Na equação de Marx e Engels onde a hegemonia é resultado de “força” mais “dominação”, a “força” dá lugar ao “consentimento”:

Não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a ‘direção moral’ não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010, p.27)

Ao derrotar o PSDB, que supostamente representava as burguesias, o governo Lula também anula as reivindicações das representações populares, ao colocar seus representantes em posições de destaque em Ministérios e presidência de empresas estatais, além de dominar a Câmara dos Deputados e o Senado. Desta forma, qualquer opinião contrária aos rumos tomados pelo governo passa a ser taxada de crítica, e associadas à oposição (OLIVEIRA, 2010).

Nas palavras de Braga (2012), o lulismo representa a “Revolução passiva à brasileira”, que se apoia em um consentimento passivo das classes subalternas que aderem ao programa do governo em função das políticas de redistribuição de renda, sobretudo pelo Bolsa Família; e em um consentimento ativo, das direções sindicais, “seduzidas por posições no aparato estatal, além das incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão” (BRAGA, 2012), e que teriam origem ainda nas organizações sindicais no ABCD paulista dos anos 1970. Através da hegemonia criada pelo governo Lula, há uma

desmobilização dos movimentos sociais, que permite o consentimento à exploração pelo regime de acumulação financeira, que constitui a forma dominante de política global.

Os reflexos da política neste período interferem, sem dúvida, na produção dos espaços urbanos, obrigados a se adequar gradativamente aos fluxos monetários que beneficiam a exploração capitalista. Os efeitos do capital financeiro vão se materializar principalmente através da financeirização da habitação, que firma suas bases no governo FHC e aproveita-se do ambiente favorável para procurar os caminhos para sua plena realização através de articulações entre privado e público, mas também através de grandes projetos urbanos que contam com estas articulações para valorizar extensas áreas de grandes centros urbanos, no que Ferreira (2010) denominará de “urbanismo às avessas”, em referência ao termo de Francisco de Oliveira. Esta política se dá apesar dos esforços dos movimentos populares pela reforma urbana, concretizada com a aprovação, em 2001, do Estatuto das Cidades, regulamentando os artigos da Constituição de 1988. Enquanto os instrumentos urbanos que procuram preservar a função social da propriedade, preconizada por esta Lei, dependem de sua regulamentação através dos Planos Diretores e outras legislações locais e, portanto, se tornam reféns de posturas políticas muitas vezes conservadoras, as parcerias público-privadas se consolidam através de outro instrumento ali inserido, denominado Operações Urbanas Consorciadas. Através dele, abre-se caminho para a implementação de grandes projetos de revitalização urbana que se espelham em intervenções em outras cidades no mundo, como o Porto Madero em Buenos Aires e o Museu Guggenheim em Bilbao. No Brasil, Ferreira (2010) cita, entre outros, os exemplos das obras para os Jogos Olímpicos e para a Copa do Mundo, que são defendidas pelo governo sob a justificativa de criação de empregos, da movimentação econômica, da promoção do turismo e da implantação de infraestrutura, embora evidentemente o objetivo fosse o lucro das construtoras e a valorização imobiliária.

A frustração com a guinada neoliberal adotada pelo governo Lula e denunciada por parte da esquerda também se refletiu, de certa forma, no âmbito habitacional. A ascensão do PT ao poder significava a possibilidade de implementação do **Projeto Moradia**, criado pelo Instituto Cidadania, ONG dirigida pelo próprio Lula, que constituiu a base do programa governamental para a área da habitação. O Projeto foi construído com a participação de diversos segmentos da cidade, organizando várias propostas com o objetivo de erradicar o problema habitacional do país. Foi elaborado um diagnóstico que levantou a possibilidade de utilizar o FGTS para a viabilização dos programas em conjunto com orçamentos municipais, estaduais e da União, de forma articulada e através da criação do Fundo Nacional de Moradia, além de recuperar a capacidade de aplicação do SBPE, criar garantias para o funcionamento

do SFI e habilitar outros agentes financeiros, rompendo com a exclusividade da CEF para reduzir as taxas de administração e de financiamentos (BONDUKI, 2008).

As propostas foram distribuídas em três dimensões. Na de gestão e controle social, estavam incluídos a articulação dos três níveis de governo através do Sistema Nacional de Habitação, que incluía os respectivos fundos de habitação, os órgãos ligados à gestão da habitação, os Conselhos de habitação e uma Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional; a criação do Ministério das Cidades, que seria responsável pela coordenação da política habitacional em âmbito nacional. Na dimensão do projeto financeiro, constavam a criação do Fundo Nacional de Moradia, para o qual seriam canalizados recursos de origem fiscal e do FGTS além de fundos em níveis específicos de governo; a adoção de um sistema único de financiamento, onde recursos do FGTS e de origem fiscal seriam utilizados para o subsídio das faixas mais pobres, enquanto o SBPE e SFI atenderiam as faixas de renda média; a elaboração de Planos Habitacionais, de abrangência local, que teriam o papel de evitar o desperdício de recursos ao direcionar as estratégias em cada localidade; e o apelo à política urbana e ao desenvolvimento tecnológicos como caminhos para baratear e viabilizar os projetos. Na dimensão urbano-fundiária, o Projeto Moradia buscava a aprovação do Estatuto da Cidade como ferramenta para melhorar o acesso à terra urbanizada e “partiu da premissa que a moradia não podia ser desvinculada de sua inserção urbana” (BONDUKI, 2008, p.95).

O **Ministério das Cidades** foi criado no início do governo, incluindo as Secretarias de Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. Em outubro de 2003, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com participação de 2500 delegados eleitos através de mobilização em mais de 3 mil municípios, consolidando as bases da atuação do governo e resultando na proposição do Conselho Nacional de Habitação, que foi instalado em 2004. Segundo Bonduki (2008), o Ministério das Cidades foi criado como um órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, porém, ficando sob a CEF o papel de agente financeiro, que colocou a gestão financeira subordinada ao Ministério da Fazenda, enfraquecendo o seu papel na gestão efetiva dos programas habitacionais (BONDUKI, 2009). A necessidade de arcar com os riscos de comprometimento com financiamento de habitações com baixos níveis de garantia, em orientação condizente com uma postura conservadora do Ministério da Fazenda, fez com que a CEF limitasse o atendimento às classes de renda mais baixa.

Um primeiro passo que apontou uma mudança de direção se deu quando o Conselho Nacional das Cidades aprovou, em 2004, a **Política Nacional de Habitação (PNH)**, que define as diretrizes fundamentais da área da habitação no âmbito do governo federal. A PNH coloca como principal meta “garantir à população, especialmente a de baixa renda, o

acesso à habitação digna” (BRASIL, 2004, p.29), através de um conjunto de instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que define o desenho institucional, articulando os três níveis de governo; o Desenvolvimento Institucional, que cria um Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, viabilizando a implementação descentralizada da PNH; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, que visa garantir um processo de revisão permanente da política habitacional; e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que estabelece metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e programas habitacionais a serem implantados. Alinhado às propostas do Projeto Moradia, a PNH prevê uma gestão descentralizada dos programas habitacionais, que enfrente os problemas habitacionais não somente através da provisão habitacional, mas também através do aumento da produtividade e da qualidade habitacional, da intervenção em habitações e estruturas habitacionais existentes, da otimização do uso dos imóveis existentes, da locação social, e da urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, que devem ocorrer de forma articulada, através de estruturas institucionais suficientemente capacitadas técnica e financeiramente.

O SNH, previsto pela PNH, seria composto por dois sistemas, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹⁷ (SNHIS). Esta segregação objetivava reorganizar o mercado de habitação privada, que atendia às classes médias, através de recursos variados, do SBPE e do mercado financeiro, de forma que os recursos do FGTS fossem direcionados para o atendimento das demandas sociais. Além do FGTS, era previsto para as faixas mais baixas recursos de outros fundos, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), seria responsável por concentrar e gerenciar os recursos de diferentes origens, sendo fonte para subsídios inversamente proporcionais à renda familiar.

Já o SNHM previa complementar o SFI e o SFH com recursos do SBPE, ampliando os sistemas de captação de recursos deste último através dos bancos múltiplos e aumentar a competitividade das taxas de juros oferecidas pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), além de assegurar um Fundo de Liquidez que aumentava sua segurança. Na prática, o fortalecimento da habitação de mercado viria através da lei da Afetação de Patrimônio (10.931 de 2004), que oferecia maior segurança jurídica e econômica ao mercado privado ao separar a contabilidade dos empreendimentos das incorporadoras, evitando os casos de insolvência como o da Encol, na década de 1990. A Lei também criou o instituto

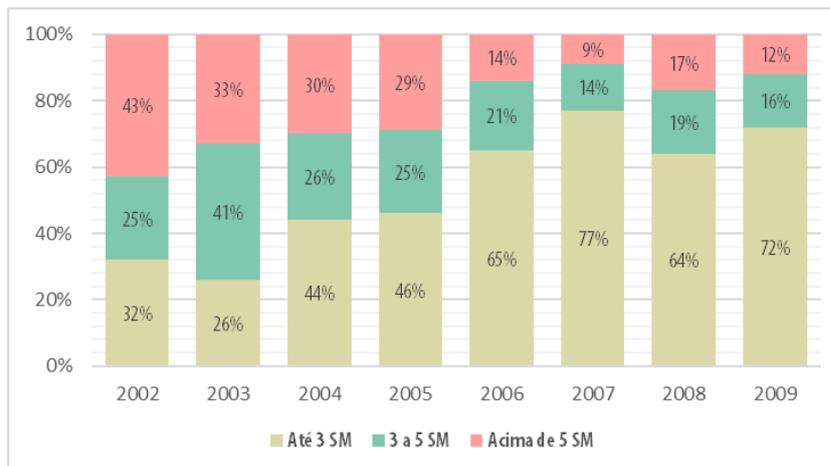
¹⁷ No PNH, são denominados Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e Sistema de Habitação de Mercado (SHM)

do Valor Incontroverso, e novos títulos de crédito, estabelecendo, enfim, mecanismos de proteção ao capital financeiro para sua participação no mercado imobiliário. Além dessa lei, a resolução do Conselho Monetário Nacional n. 3.177, de 2004, elevava em 30% os recursos aplicados do SBPE, para aplicação no SFH (SHIMBO, 2010; PENHA FILHO, 2014). A esta melhoria no ambiente regulatório, mudanças positivas nas condições de financiamento para pessoas físicas, como maiores prazos de pagamento, menores taxas de juros e valores de entrada e o aumento da quota de financiamento de imóveis, somaram-se para contribuir com o *boom* imobiliário que se verificaria no ano de 2008.

Parte dos instrumentos da PNH foi implementada com a aprovação da lei 11.124 de 2005, que previa a criação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e criava o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS / FNHIS), apesar da resistência da equipe econômica do governo. O FNHIS, por não constituir um fundo financeiro, mas sim um fundo orçamentário, que dependia exclusivamente de aportes do Orçamento Geral da União, permitiu, com os altos valores aportados no fundo, maior liberdade na execução dos programas propostos pelo governo.

Além disso, como preconizavam o Projeto Moradia e a PNH, o SNHIS e o FNHIS constituíram instrumentos para a descentralização dos programas habitacionais, ao mesmo tempo em que os articulava através da criação de requisitos para adesão dos estados e municípios ao sistema, como a criação de fundos municipais de habitação e de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Através de campanhas do Governo Federal para adesão ao SNHIS, o número de municípios no sistema passou de 1.692 em 2006 para 5.321, em 2009 (BRASIL, 2010). A maior liberdade para o direcionamento dos fundos através do FNHIS, o maior aporte de recursos e maior disponibilidade de recursos no FGTS em função da melhoria na situação econômica, proporcionaram a possibilidade de atendimento às classes mais baixas, e entre 2003 e 2007 observa-se que a porção de recursos investidos na faixa de até três salários-mínimos passa de 26% para 77% (Gráfico 8). Neste período, considerando o mercado da habitação como um todo, os investimentos em habitação passam de 5,7 bilhões de reais em 2003 para 56 bilhões em 2009, incluídos investimentos SBPE da CEF.

Como já mencionado, neste período há uma continuidade dos programas habitacionais criados na gestão anterior, de FHC. Como sistematizado no Quadro 3 apresentado a seguir, houve uma continuação ou remodelação de Programas, reforçando uma mudança importante na maneira como a Habitação era encarada pelo Estado.

Gráfico 8: Investimentos em habitação, Brasil, 2002 a 2009 (FGTS, FAR, FDS, OGU E FAT)

Fonte: Elaborado com dados do Ministério das Cidades / SNH (2010)

Quadro 3: Programas Habitacionais federais, fontes de recursos e investimentos, 2003 a 2005

Programas	Fontes de recursos	Investimento (R\$ Milhões)
Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor *)	OGU	349,9
Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada às famílias de baixa renda (antigo Morar Melhor *)		
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) *	OGU / FGTS	761,2
Habitar-Brasil/BID *	OGU / BID	1.014,4
Carta de Crédito Individual *	FGTS	7.400,0
Carta de Crédito Associativo *		
Programa de Apoio à Produção de habitações		
Pró-Moradia *		
Programa de Arrendamento Residencial (PAR) *	FAR	2.280,5
Programa Crédito Solidário	FDS	-

* Programa criado no governo anterior

Fonte: Adaptado de Bonates (2007)

Segundo Cunha (2014), as reformas inicialmente propostas pelo governo, embora procurassem redirecionar os recursos para as faixas de menor renda, não atacaram o que seria o principal motivo pelo qual o governo FHC não atendera as demandas habitacionais de forma satisfatória: o uso predominante dos recursos onerosos do FGTS, com menor incidência do uso de subsídios, como se verifica na tabela acima.

O PAR, surgido em 1999, tornou-se um dos principais programas de acesso a moradia deste período e, segundo Bonates (2007), representa uma inovação no âmbito das políticas públicas de habitação, com um sistema financeiro diferente dos programas anteriores. Realizado através de *leasing* habitacional, com recursos do FGTS no FAR (fundo de

arrendamento residencial), o PAR foi uma promoção habitacional a partir da “ideologia da casa própria, sem casa própria” Bonates (2007). Segundo explicado por Cunha (2014):

Ao final de 15 anos, o beneficiário escolhia adquirir o imóvel, devolver, ou continuar, no sistema de leasing. (...) No que tange a segurança quanto à posse do imóvel, estes ficam em nome da CEF, tornando mais simples a retomada do imóvel em caso de inadimplência. Surge em 1999 visando beneficiar famílias com rendimentos de até 5 salários-mínimos e 8 em casos excepcionais (funcionários da segurança pública) (CUNHA, 2014).

Em resenha sobre o livro de Bonates, Arantes (2010) explica que o PAR, “principal programa federal de provisão habitacional por uma década, entre 1999 e 2009, consolidou o modelo de oferta privada que está na base do Minha Casa, Minha Vida”. Entretanto,

ao contrário do PAR, o MCMV retoma a ideologia da casa própria agora com casa própria, e enquanto o PAR favorecia a provisão em pequenos conjuntos inseridos na malha urbana e executados por construtoras de estrutura familiar, de pequeno ou médio portes. Essa virada em relação ao tipo de capital envolvido no programa irá introduzir questões novas e resultar noutras consequências sociais e urbanas (ARANTES, 2010).

Neste período há uma reformulação dos programas habitacionais, que são articulados segundo as origens dos recursos e as finalidades. No final de 2007, a Secretaria Nacional de Habitação publica um Guia Básico dos Programas habitacionais, em que se detalham os programas então vigentes, com seus públicos-alvo, finalidades, agentes promotores, financeiros, executores, proponentes, limites operacionais e outras informações. A política habitacional busca atender a diferentes formas de déficit habitacional, através de programas que atendem a aquisição, construção, ampliação e conclusão de imóveis novos e usados, aquisição de materiais de construção, produção, aquisição e regularização de lotes urbanizados, requalificação de imóveis urbanos e urbanização de assentamentos precários, além de promover o desenvolvimento institucional (Quadro 4)

Quadro 4: Programas Habitacionais vigentes em 2007

Programa/ação	Proponente	Fonte	Faixa de Renda	Finalidade
Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS	N/A	Desenvolvimento institucional
				Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional
				Aquisição de material de construção
				Urbanização de assentamentos precários
Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e	FNHIS	Até R\$1.050	Desenvolvimento institucional
				Construção de habitações
				Aquisição de habitação nova / usada
				Aquisição / produção de lote(s) urbanizado(s)
Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	FNHIS	Até R\$1.140	Requalificação de imóveis urbanos
				Construção de habitações
				Aquisição de habitação nova
				Aquisição de habitação usada
Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa de construção civil	FGTS	Até R\$3.900	Construção de habitações
				Requalificação de imóveis urbanos
Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FGTS	Até R\$3.900	Construção de habitações
				Aquisição de habitação nova
				Produção de lotes urbanizados
				Requalificação de imóveis urbanos
Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS	Até R\$3.900	Construção de habitações
				Aquisição de habitação nova / usada
				Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional
				Aquisição de material de construção
Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS	Até R\$1.050	Aquisição de lotes urbanizados
				Construção de habitações
				Urbanização de assentamentos precários
				Desenvolvimento institucional
Intervenções em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU	Até R\$1.050	Urbanização de assentamentos precários
				Desenvolvimento institucional
Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS	Até R\$1.050	Construção de habitações
				Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional
				Aquisição de material de construção
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Pessoa jurídica: empresa de construção civil.	FAR	Até R\$1.800*	Construção de habitações
	Pessoa física/jurídica: proprietário de imóvel.			Aquisição de habitação nova / usada
				Requalificação de imóveis urbanos

* R\$2.100 em empreendimentos reformados; R\$2.800 em militares e profissionais da segurança pública

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação (2007)

A respeito dos programas habitacionais neste período, Shimbo (2010) chama a atenção para o fato de que, entre os dez programas, cinco são voltados para as faixas até três salários-mínimos, todos tendo como proponentes os agentes públicos ou entidades sem fins lucrativos, e sendo três com recursos da OGU / FNHIS, um do FGTS e um do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Já os programas restantes, voltados para a faixa acima de três salários-mínimos, três têm como fonte de recursos o FGTS e um o FAR, também

vinculado ao FGTS, além de poderem ter como proponentes empresas do setor da construção civil ou pessoas físicas. Para a autora, estas características representam uma permeabilidade do setor privado nas linhas de financiamento com recursos do FGTS, contrariando os pressupostos do próprio SNHIS e “obscurecendo os limites entre os dois subsistemas idealizados” (SHIMBO, 2010, p,82).

O efeito destas transformações sobre o meio empresarial foram, segundo Fix (2011), o lançamento de empresas ou marcas secundárias para atender aos padrões econômicos, a expansão da atuação das grandes empresas para cidades em todo o território e a abertura de capitais, que permitiu a entrada de capital estrangeiros no mercado imobiliário e, como lembra Penha Filho (2014), a fusão e aquisição de empresas do ramo imobiliário, que resultam em conglomerados empresariais permitindo, inclusive, que uma única empresa atuasse em todas as etapas da produção imobiliária, desde a captação dos negócios, passando pela incorporação, construção e venda, o que, segundo Fix (2011) era inédito até então. Criava-se, assim, condições ideais para a atuação do capital financeiro global no mercado imobiliário local, através de políticas monetárias que favoreciam o ambiente regulatório, aumentando a segurança jurídica e econômica, promovidas por um governo que empunhava a bandeira da ruptura com a conjuntura anterior e o atendimento às demandas sociais.

2.3.1. A produção habitacional local e o destaque do PAR

No município de São José do Rio Preto os anos 2000 foi inaugurado com a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), através da Lei 8397/2001. Vinculado à estrutura da administração pública e responsável pela coordenação da Política Municipal de Habitação, inicialmente, o Conselho tinha competências de sugerir políticas habitacionais, formular estratégias, articular com outros órgãos, propor estudos, pesquisas, parcerias, contratos e convênios, e acompanhar a gestão dos recursos, e era composto por onze¹⁸ representantes do poder público e treze da sociedade civil, sendo dois representantes de associações de bairro.

No mesmo ano de 2001 foi criado o Fundo Municipal de Habitação (FMH) através da lei 8.399/01, como instrumento de natureza contábil e financeira, subordinado à Secretaria Municipal de Habitação, com cinco objetivos: reduzir o déficit habitacional, eliminar e impedir o aparecimento de sub-habitações, implantar banco de dados para hierarquizar as prioridades de atendimento, estimular órgãos do sistema financeiro de habitação a realizar

¹⁸ Em 2008 a lei foi alterada para conferir ao órgão caráter deliberativo e ampliar para quinze os representantes da sociedade civil, sendo agora dez representantes de associações de bairro.

investimentos na cidade e incentivar pesquisas de caráter técnico de alternativas em habitação. Os recursos têm como origem o orçamento municipal, auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em convênios e ajustes; doações de pessoas físicas e jurídicas, operações de crédito, rendimento de aplicações e outros.

Poucos anos após a criação do Conselho, foi aprovado em 2006, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto, em sessão rápida e por unanimidade, após sua apresentação em uma audiência pública em que apenas 6 dos 17 vereadores estiveram presentes. “O Plano era resultado de amplas discussões envolvendo a participação da comunidade através de assembleias regionais, realizadas em cada um dos territórios municipais definidos pelo Plano Diretor de 1992, com a finalidade de proporcionar debates a partir de opiniões de moradores de realidades próximas” (TEODÓZIO, 2008).

Carregando como princípios: o cumprimento da função social da propriedade, a sustentabilidade urbana e a gestão democrática e participativa, o Plano Diretor de 2006 regulamentou, para o primeiro, instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, como: o IPTU progressivo no tempo acompanhado do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a desapropriação com pagamento em títulos; os direitos de superfície e preempção; a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.

Para o segundo princípio, da sustentabilidade urbana, o Plano apresentou políticas de gestão de resíduos sólidos, do ciclo das águas e de priorização do transporte coletivo sobre o transporte individual. Além disso, o PD criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável, coordenado por conselho composto por integrantes das secretarias municipais, com receitas provenientes de diferentes origens, inclusive daquelas oriundas da aplicação de instrumentos de planejamento, como concessão onerosa de licença de construção, regulamentado na própria lei do orçamento municipal, entre outros. Os recursos do fundo, entretanto, são destinados a uma diversidade de finalidades, incluindo a recuperação e preservação de áreas ambientais, sistemas de drenagem urbana e gestão do ciclo das águas, mas também projetos habitacionais, de desenvolvimento tecnológico, econômico e social, obras viárias e comunitárias, regularização fundiária e “inclusive para a instalação de distritos industriais e núcleos comerciais”(TEODÓZIO, 2008).

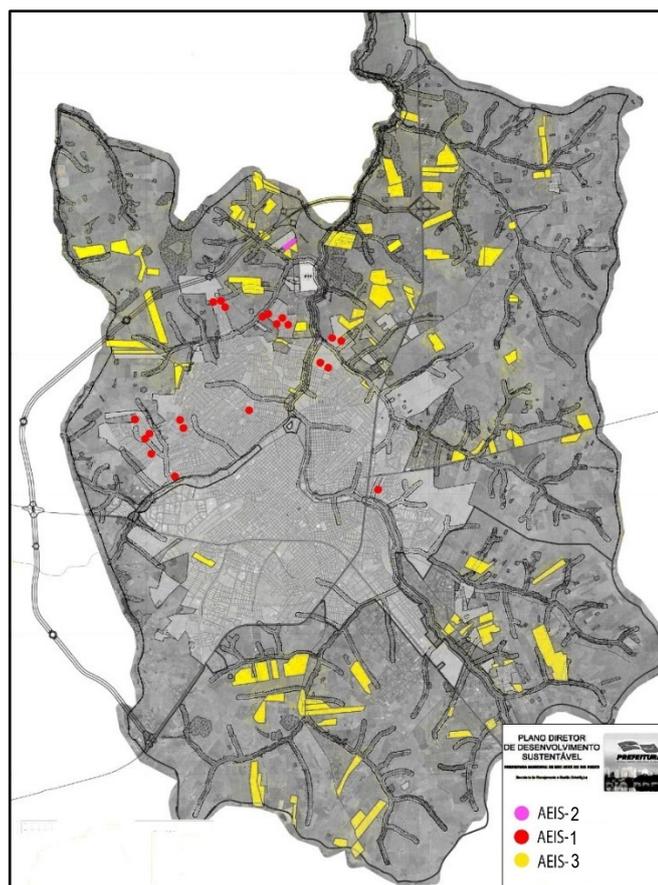
Entre as políticas de habitação social, o PD de 2006 colocou como prioridade a ocupação das áreas já urbanizadas dentro do perímetro urbano, com infraestrutura disponível e, principalmente, próximas às áreas industriais e de comércio atacadista. Um ponto específico foi colocado para atender, com iluminação pública, os loteamentos clandestinos.

No macrozoneamento, foram especificadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) classificadas em:

- a) áreas ocupadas por assentamentos habitacionais de população de baixa renda onde houver o interesse de regularização jurídica da posse da terra, a sua integração à estrutura urbana e a melhoria das condições de moradia;
- b) o lote ou gleba não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda;
- c) os loteamentos irregulares (SJRP, 2006).

As AEIS são classificadas em três subáreas: as de lotes não ocupados e glebas localizadas na malha urbana consolidada com infraestrutura (AEIS-1); as em áreas de expansão próximas à malha urbana (AEIS-2); e as áreas de loteamentos irregulares e clandestinos (AEIS-3). No mapa de Zoneamento verifica-se que a AEIS-2 se restringe a uma área ao norte do perímetro urbano, que permanece desocupada, e as AEIS-1 se localizam quase todas na Zona Norte, especialmente junto às bordas do perímetro urbano (Figura 37), mantendo a diretriz do Plano anterior, de uma ocupação segregadora desta região.

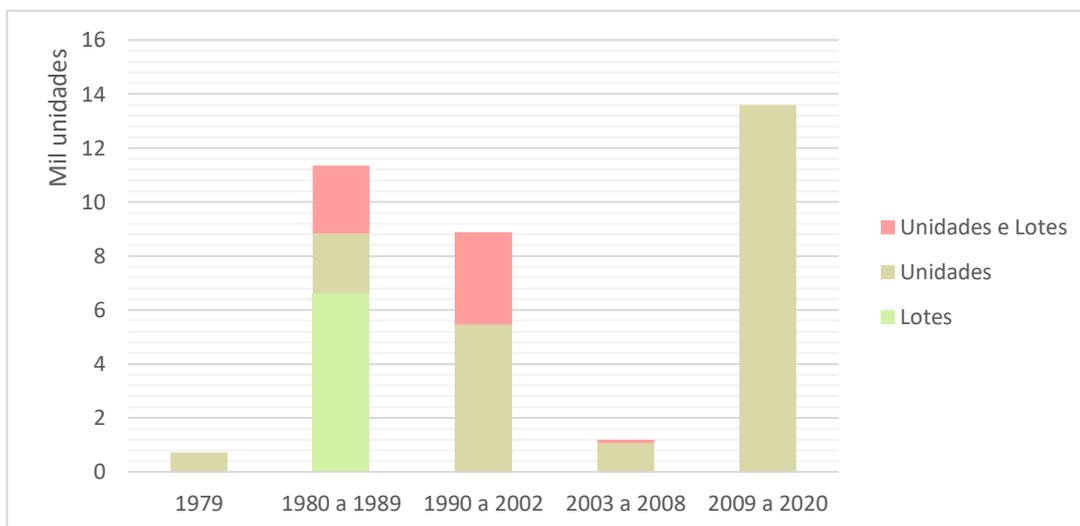
Figura 37: Áreas de Especial Interesse Social 3 – Loteamentos irregulares, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, 2006



Fonte: Adaptado do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (2006) e Cunha (2014)

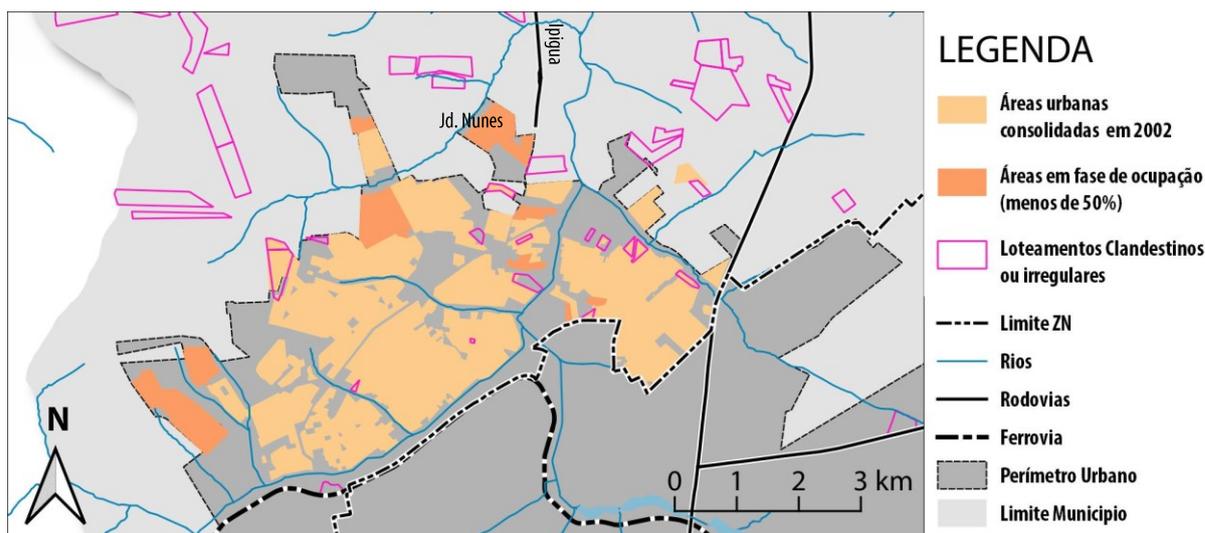
Quanto a produção pública habitacional em São José do Rio Preto neste período, de 2003 a 2008, é possível verificar que corresponde ao menor volume de habitação social produzido nas últimas quatro décadas. Com apenas 1.185 unidades habitacionais, este período consolidou a queda que se inicia no período anterior.

Gráfico 9: Produção Habitacional, por período, em São José do Rio Preto - SP



Fonte: Elaborado pela autora com dados de PMHIS – PMSJRP / CDHU / Ministério do Desenvolvimento Regional

No ano de 2002, as aerofotos revelam que embora existam várias áreas densamente ocupadas, a Zona Norte ainda é um território esparsamente ocupado, com um tecido urbano altamente fragmentado, onde intercalam-se áreas urbanas já consolidadas e grandes vazios de diferentes dimensões, além de vários loteamentos ainda em fase de ocupação. O Jardim Nunes (Figura 38), então em fase de ocupação no extremo norte, próximo à estrada para Ipiruá, resultou de um dos primeiros pedidos de expansão do perímetro urbano após o Plano Diretor de 1992. Aprovado por lei em 1997, o empreendimento deixou um grande vazio ao sul.

Figura 38: Ocupação da Zona Norte de São José do Rio Preto, 2002

Fonte: Elaborado sobre imagens de Google Earth (2021)

Ao cruzarmos os dados espacializados no território rio-pretense referentes às Áreas Especiais de Interesse Social definidas pelo Plano Diretor de 2006 (Figura 37), os vazios urbanos identificados (Figura 38) e os locais de implantação dos EHIS entregues neste período (Figura 25), observa-se que há uma sobreposição destas áreas, coincidindo, em boa parte, o local dos EHIS e as áreas pertencentes à Zona Especial AEIS 1. Entretanto, ainda que tenha havido um atendimento às diretrizes do PD vigente, como pode ser verificado no Quadro 05 a seguir, a produção de habitação social neste período concentrou-se mais uma vez na Zona Norte da Cidade.

Quadro 5: Produção pública Habitacional em S. J. do Rio Preto, de 2003 a 2008

	EMPREENHIMENTO	UNIDADES	ANO	PROGRAMA	TIPO	ZONA
1	Jardim Gisette	48	2005	CDHU	unidades / apto	N
2	Parque São Miguel	208	2005	CDHU	unidades / apto	L
3	Residencial Caetano	79	2006	Carta de crédito - FGTS	unidades /casas	N
4	Res. Rio das Flores	64	2007	Crédito associativo	unidades / apto	N
5	Vila Mafalda II	116	2007	Crédito associativo	unidades/ lotes	N
6	Imperador	128	2007	PAR	unidades / aptos	N
7	Jd. das Hortênsias	144	2007	PAR	unidades / aptos	N
8	Res. Das Acácias	102	2007	PAR	unidades / cond.	N
9	Res. Jd. Vitória Régia	104	2007	PAR	unidades / cond.	N
10	Res. Primavera	192	2007	PAR	unidades / aptos	SE
	Total de unidades	1.185		670 PAR (56%)		

Fonte: Elaborado pela autora, 2020, a partir da EMCOP.

Os residenciais Primavera e São Miguel, são os únicos empreendimentos que se situam fora da Zona Norte definida aqui neste trabalho. Ambos compostos por edifícios verticais, o Condomínio Residencial São José do Rio Preto “K” (Parque São Miguel) foi implantado primeiro, em 2005, pela CDHU, na zona Leste da cidade, em uma área com uma urbanização relativamente consolidada, vizinha ao conjunto São Deocleciano, com oito blocos de apartamentos (Figura 39).

Figura 39: Condomínio São Miguel (S. J. Rio Preto “K”)



Fonte: Google Earth Pro (2021)

O Residencial Primavera (Figura 40), de 2007, já foi produzido a partir do programa PAR, com 192 apartamentos distribuídos em 12 blocos de 4 pavimentos. Também situado na região sudeste da cidade, o empreendimento localiza-se próximo à represa municipal e ao lado de loteamentos fechados de alto padrão da cidade (Damha). O setor já abrigava um pequeno condomínio com características semelhantes e foi posteriormente ocupado pelo conjunto de 14 blocos do Spazio Rio Pérola, construído em 2010 e enquadrado na faixa 2 do PMCMV, além de outro condomínio horizontal, o Rio Volga, com um padrão um pouco mais elevado.

Figura 40: Residencial Primavera



Fonte: Google Earth Pro (2021)

Existem dois outros empreendimentos que também se destacam neste período. Ainda que estejam no setor norte definido por este trabalho, assim como a maioria dos EHIS promovidos pelo poder público, os Jardins Vitória Régia e das Acácias foram construídos, através do PAR, lado a lado, em 2007, e constituem condomínios horizontais fechados, com casas geminadas, totalizando 206 unidades (Figura 41).

Figura 41: Jardim Vitória Régia e Jardim das Acácias



Fonte: Google Earth Pro (2021)

A Vila Mafalda II (Figura 42) abriga o único loteamento aberto deste período. Constituído por 116 unidades residenciais térreas financiadas através do programa de Crédito Associativo em 2007, o empreendimento foi implantado em uma área remanescente do loteamento e, assim como os anteriores, está situado em uma região onde já existia uma infraestrutura e uma malha urbana consolidados na região Norte do município.

Figura 42: Vila Mafalda II – implantação, aspecto atual e local de implantação em 2002



Fonte: Google Earth Pro (2021) / acervo pessoal / SIG PMSJRP

O condomínio São José do Rio Preto “L”, inserido no Jardim Gisette, de 2005, foi construído pela CDHU, e é um conjunto de três blocos de apartamentos com quatro pavimentos (Figura 43), localizado em terreno cujo entorno já estava ocupado por um loteamento e os condomínios fechados Vila Borghese, os únicos do tipo na região Norte. Embora existissem vazios urbanos próximos, o conjunto está relativamente bem inserido dentro de uma malha urbana já existente.

Figura 43: Gisette (S. J. Rio Preto “L”), local de implantação em 2000, implantação em 2010 e vista atual



Fonte: Google Earth Pro (2021) / Google Street View

O Residencial Rio das Flores, de 2007 (Figura 44) construído através do Crédito Associativo assim como a Vila Mafalda, está implantado próximo ao córrego Piedade, em local de fácil acesso e próximo de áreas já urbanizadas da zona Norte. Constituído por blocos de apartamentos de quatro andares, o Res. Rio das Flores se assemelha a maioria dos EHIS desta época, a exemplo do Jardim das Hortênsias, implantado, a partir do PAR, próximo à avenida Mirassolândia.

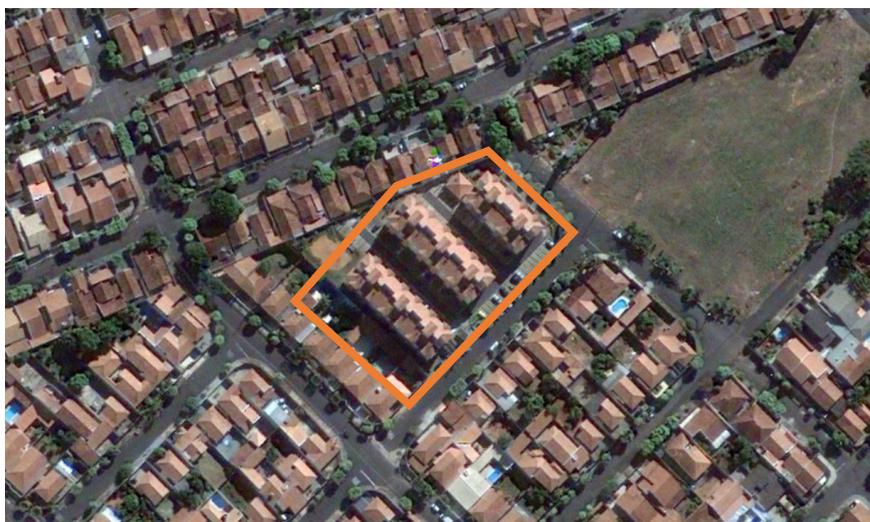
Figura 44: Rio das Flores



Fonte: Google Earth Pro (2021)

O Parque Residencial Imperador (Figura 45) foi o EHIS que inaugurou o Programa PAR no município de SJ Rio Preto, com uma tipologia baseada em edificação vertical fechada para baixa renda. Este condomínio especificamente, é constituído por 128 unidades de apartamentos, distribuídos em três blocos de quatro pavimentos, e localizado em uma região bastante consolidada, próxima ao campus da UNESP que abriga o Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas (IBILCE), ali instalado desde a década de 1950.

Figura 45: Parque residencial Imperador



Fonte: Google Earth Pro (2021)

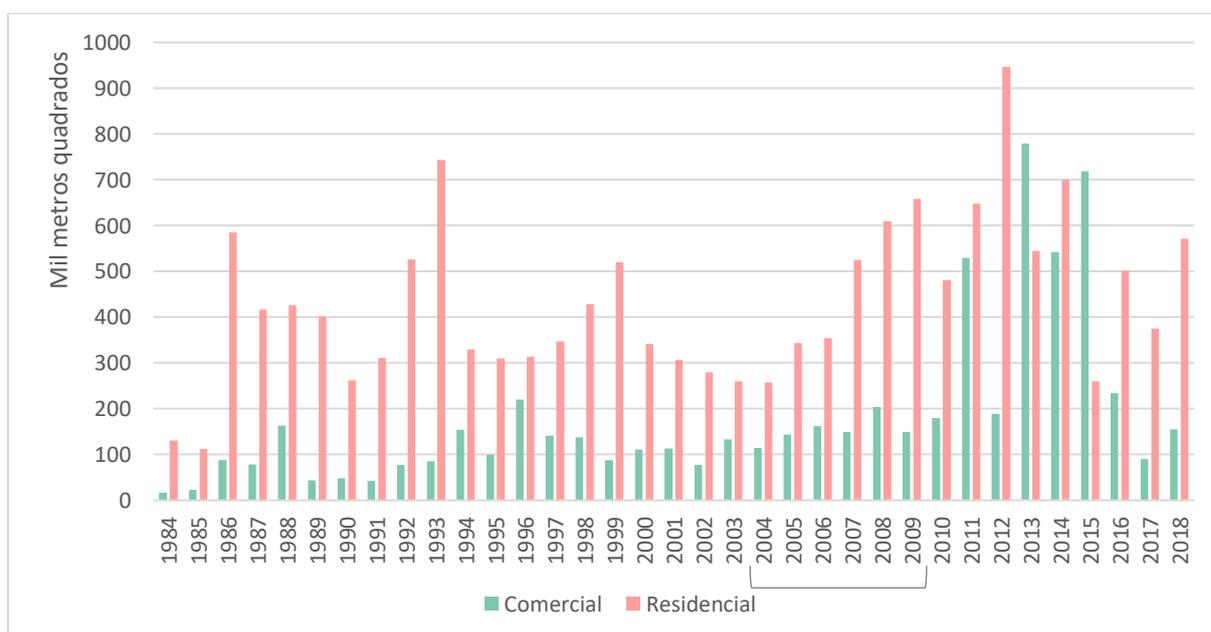
Quanto à produção pública habitacional no período, verificou-se que dos dez empreendimentos identificados, 5 são promovidos através do PAR. Os demais correspondem

a dois pela CDHU, um por Carta de Crédito e duas por Crédito Associativo, da Caixa Econômica Federal.

E de uma forma geral, é possível afirmar que a produção habitacional de interesse social neste período caracterizou-se por conjuntos de condomínios fechados e edifícios de quatro pavimentos, relativamente bem inseridos dentro da malha urbana existente, entretanto, predominantemente, na região Norte da cidade. É perceptível o contraste com o primeiro período da urbanização da Zona Norte de São José do Rio Preto, em que são implantados grandes loteamentos convencionais, próximos aos limites do perímetro urbano. Neste período, de baixa produção, percebe-se que a atuação pública não estimulou a expansão do perímetro, pelo contrário, contribuiu para ocupar alguns vazios e consolidar o tecido urbano do setor Norte.

Embora o valor do financiamento imobiliário tenha sofrido um incremento de até 10 vezes em volume no âmbito nacional, esta fase representa o período com menor número de unidades produzidas. Observando o Gráfico 10, porém, percebe-se que há um incremento na área construída aprovada para construção residencial, que passa de 259,8 mil metros quadrados por ano, entre 2003 e 2008. Esta informação nos permite deduzir que a produção habitacional se voltou, neste período, para as faixas de renda mais altas, o que significa que o aumento de recursos para financiamento habitacional no âmbito federal não se refletiu na produção local de interesse social, embora seja visível nas demais faixas de renda.

Gráfico 10: Alvarás de construção aprovados, por ano, em São José do Rio Preto, 1984 a 2018 (m²)



Fonte: Elaborado com dados das Conjunturas Econômicas (1985-2019)

Em termos de localização, os dados das Conjunturas Econômicas de 2004 (dados de 2003) e 2009 (dados de 2008), na Tabela 7, indicam um crescimento de 12,7% nas unidades prediais, decréscimo de 18,3% nas unidades territoriais e aumento de 3,6% no total, o que significa que houve uma produção que supera a produção de lotes. Analisando por setor da cidade, percebe-se que o maior incremento de unidades prediais ocorreu na Zona Norte, com 5.406 novas unidades, ou 11,5%, seguido da Zona Leste (4.246 unidades, 21,4%) e Zona Sul (2.196 unidades, 8,57%). Em termos de unidades territoriais, a redução em 37% das unidades na Zona Norte parece indicar que, no período, houve mais um processo de ocupação de áreas já loteadas e urbanizadas na região, ao contrário da Zona Leste, onde houve um aumento fomentado pelo surgimento de loteamentos e condomínios fechados.

Embora não seja possível fazer uma análise precisa com os dados disponíveis, é possível levantar a hipótese de que, neste período, a produção imobiliária se aproveitou, sim, do crescente volume de crédito para financiamento habitacional disponibilizado pelo governo federal, mas este acabou se concentrando nas faixas de renda média, que se distribuiu por todo o território urbano do município, com exceção do centro já saturado.

Tabela 7: Dados imobiliários por setor, 2002 e 2008 (unidades imobiliárias) e evolução 2003 – 2008 (%)

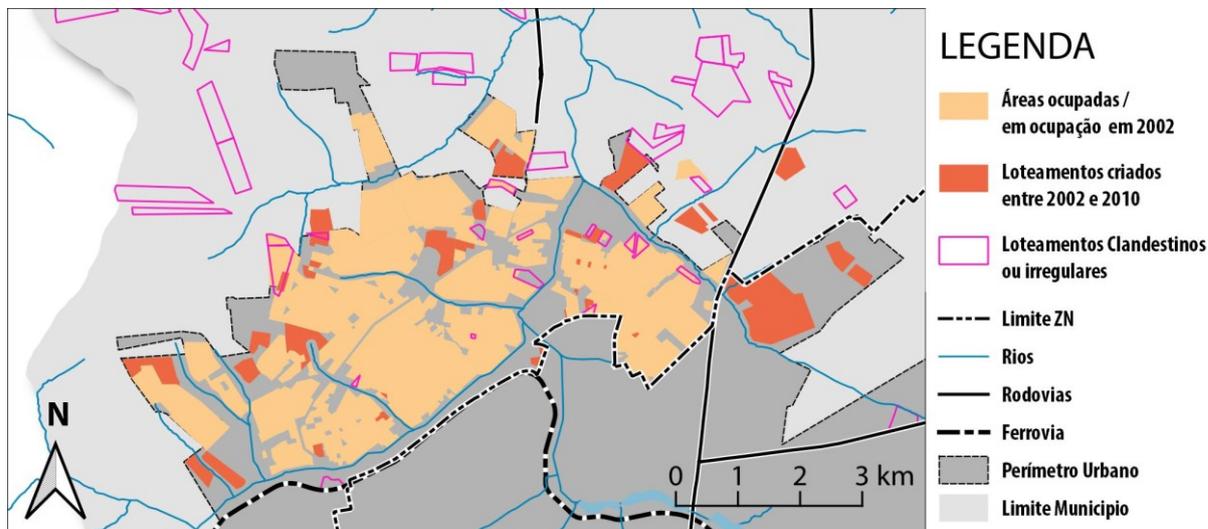
Setor / Zona	2003			2008			Evolução 2002-2008		
	Predial	Territ.	Total	Predial	Territ.	Total	Predial	Territ.	Total
1 (C)	15.210	2.539	17.749	16.778	2.122	18.900	10,31%	-16,42%	6,48%
2 (N)	46.865	19.455	66.320	52.271	12.240	64.511	11,54%	-37,09%	-2,73%
3 (L)	19.883	10.034	29.917	24.129	11.050	35.179	21,35%	10,13%	17,59%
4 (S)	25.639	10.515	36.154	27.835	8.985	36.820	8,57%	-14,55%	1,84%
5 (SE)	322	2.571	2.893	637	2.472	3.109	97,83%	-3,85%	7,47%
T	107.919	45.114	153.033	121.650	36.869	158.519	12,72%	-18,28%	3,58%

Fonte: Conjuntura Econômica (2003 e 2009)

Pode-se afirmar, portanto, que o período que antecede a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida se beneficia do incremento dos recursos financeiros direcionados à habitação, resultante das novas políticas habitacionais implementadas pelo governo Lula em seus dois primeiros mandatos, porém tais mudanças encontram o município em fase de consolidação da ocupação das áreas mais periféricas, sobretudo a Zona Norte. Ali, os EHIS implantados em períodos anteriores serviram para a expansão do perímetro urbano e para a criação de vazios urbanos, que se aproveitaram da valorização da terra trazida pela implantação de infraestrutura para a especulação imobiliária. O mapa da Figura 46 evidencia que entre 2002 e 2010, ocorre a ocupação dos vazios urbanos existentes na porção central da Zona Norte, enquanto há uma pequena expansão no sentido nordeste. No

mapa está incluída parte da Zona Leste, apenas para ilustrar a ocupação que se dá ali, através dos novos loteamentos fechados para classe média, que iriam surgir nos próximos anos.

Figura 46: Ocupação da Zona Norte entre 2002 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora

É neste período que começa a se consolidar, de fato, o tecido urbano da Zona Norte, criando uma massa crítica que se converteria em vetor de crescimento urbano suficiente para chamar a atenção dos diferentes tipos de capitais, que logo se organizam para viabilizar a extração da renda através de seus respectivos mecanismos. A transformação da Zona Norte em nova centralidade virá a se tornar mais evidente no período seguinte, com a incursão do capital financeiro e a implantação do Shopping Cidade Norte, potencializados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

2.4. O Programa Minha Casa Minha Vida e sua contribuição para a centralidade Zona Norte (2009-2019)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em janeiro de 2007 como medida anticíclica, tendo como objetivo o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida, e incluía um conjunto de medidas estruturadas em cinco blocos: Investimento em infraestrutura, melhoria do ambiente de investimento, medidas fiscais de longo prazo, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e estímulo ao crédito e ao financiamento. Na infraestrutura, eram previstos investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais ao longo de quatro anos (2007-2010), divididos em três eixos: logística, energética e infraestrutura social e urbana, esta última incluindo o programa Luz para todos, o saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos.

Segundo dados divulgados pelo governo, até o final de 2009 havia sido alocado 24,2 bilhões de reais no PAC habitação, dos quais 21,4 bilhões destinados à urbanização de assentamentos precários, considerados como questão central das políticas urbanas e essenciais para a superação das desigualdades sociais. (BRASIL, 2010). Embora outros programas habitacionais ainda existissem (Quadro 6), o PMCMV acabou se tornando o principal meio de viabilizar os EHIS, a partir de sua implementação.

Quadro 6: Programas habitacionais federais vigentes em 2010, exceto PAC e MCMV

Programa	Recurso	Objetivo
Carta de Crédito Individual	FGTS	
Carta de Crédito Associativo		
PAR	FAR	Recursos FGTS e OGU para produção de unidades para arrendamento residencial
Programa Crédito Solidário	FDS	Financia sem juros subsídios para aquisição de material de construção, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e conclusão, ampliação e reforma de UHs.
PSH	OGU	Recursos direcionados para famílias até 3SM, complementa os recursos de qualquer origem destinados à produção
Habitar Brasil/BID	BID	Urbanização de assentamentos subnormais em capitais e regiões metropolitanas
Pró-Moradia	FGTS	Urbanização de áreas precárias

Fonte: Elaborado com dados do Ministério das Cidades / SNH (2010)

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado através da Medida Provisória 459, de março de 2009, e transformada na lei 11.977, de julho do mesmo ano, com a finalidade de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos” (BRASIL, 2010). As habitações urbanas eram contempladas pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e era subdividido em faixas que contavam com subsídios, taxas de juros e formas de contratação diferentes, segundo a renda salarial familiar. Na Faixa 1, para famílias com até um salário-mínimo, a contratação podia ser feita por pessoas físicas, através de entidades organizadas (modalidade entidades), ou através das empresas, que ficavam responsáveis pela contratação junto às entidades financeiras.

Quadro 7: Resumo das características das modalidades do PNHU, do Programa Minha Casa Minha Vida, 2009 a 2019

FAIXA / GRUPO	MODALIDADE	RECURSOS	JUROS	FAIXA DE RENDA MÁXIMA			
				MCMV 1 (2009)	MCMV 2 (2011)	MCMV 3 (2016)	MCMV 4 (2019)
1	Entidades (Fundo Desenvolvimento Social – FDS)	OGU	0,0%	R\$1.395	R\$1.600	R\$1.800	R\$1.800
	Empresas (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR)						
	Oferta pública (Até 50 mil habitantes)						
1,5	Financiamento habitacional	OGU+FGTS	5%	---	---	R\$2.350	R\$2.350
2		OGU+FGTS	5,5% a 7,0%	R\$2.790	R\$3.275	R\$3.600	R\$4.000
3		FGTS	8,16% a 9,16%	R\$.4650	R\$5.000	R\$6.500	R\$9.000

* Renda familiar anual

Fonte: Elaborado com dados do Relatório de Avaliação PMCMV / Ministério da Economia (2020)

Além das faixas 1 a 3, o diálogo com movimentos sociais resultou na criação das modalidades Entidades e PNH Rural. A faixa 1 também incluía a modalidade Oferta Pública, voltada exclusivamente para municípios de até 50 mil habitantes, onde a contratação ocorria de forma menos burocrática, sob a justificativa de que as entidades financeiras não tinham estrutura física suficiente para a implantação de habitações através do programa.

Na faixa 1, os recursos são oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) na modalidade Entidades; do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) na modalidade empresas; e da União na Oferta Pública e no PNHR. Os recursos são utilizados sob a forma de subsídios financeiros, que cobrem a diferença entre o valor pago pelo beneficiário em prestações e o valor do imóvel, chegando a corresponder a 90% do valor do imóvel, ou a 100% em casos de vítimas de calamidade e reassentamentos do PAC. Já na Faixa 2, são fornecidos complementos aos descontos concedidos pelo FGTS sobre os financiamentos contratados, o que resulta na redução dos custos dos mutuários (CGU, 2020).

A Lei de criação previa também a participação da União no Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab, que tinha como finalidade fornecer garantia aos agentes financeiros, em caso de desemprego, perda de renda, morte ou invalidez por parte dos mutuários, além de subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento para infraestrutura em projetos de habitação popular. Outros instrumentos incluem redução de prazos e custos cartoriais, incentivos fiscais para produção imobiliária de baixa renda, linhas de financiamento para infraestrutura e modernização da cadeia produtiva, redução de prazos para licenciamento ambiental e regulamentação de medidas jurídicas visando a regularização fundiária.

Ao longo de onze anos, foram entregues através do programa mais de 5 milhões de unidades, com o valor contratado somando mais de 550 bilhões de reais (Quadro 8), sendo a maior parte, 3,1 milhões de unidades, correspondendo à faixa 2, com renda de 3 a 5 salários-mínimos. Ainda assim, há uma produção expressiva na faixa 1, com quase 1,5 milhões de unidades entregues e 97,4 bilhões de reais contratados.

Quadro 8: Unidades contratadas, entregues e valor contratado pelo PMCMV, por faixa, entre 2009 e 2020

	CONTRATAÇÕES (UNIDADES)	ENTREGAS (UNIDADES)	VALOR CONTRATADO (R\$ BILHÕES)
Faixa 1*	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/estoque	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

Fonte: Relatório CGU (2020)

Para Shimbo (2011), o PMCMV apenas “formalizou o ‘espírito’ já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação” e não é, portanto, uma descontinuidade da conjuntura que até então se apresentava no âmbito da política habitacional. Penha Filho (2014) afirma que o programa é um “mecanismo de acesso ao crédito para aquisição da mercadoria habitação, e não uma política de habitação pensada enquanto promotora do desenvolvimento social e da melhoria do habitat urbano”, contrariando os preceitos do PlanHab e do próprio discurso do governo. Em conjunto com toda a estrutura político-econômica criada no período que o antecede, ele se transforma na base de apoio para uma estrutura de acumulação que já não envolve mais somente o capital imobiliário local, e a especulação imobiliária passa a ser apenas parte de um mecanismo muito mais amplo, que precisa da articulação de ações para seu pleno funcionamento. Mas além das bases mais amplas, já alicerçadas na política governamental, também seria necessária uma articulação com os agentes e estruturas locais, seja pelos arranjos econômicos, seja pelas hierarquias socioespaciais das cidades, para que o capital financeiro pudesse se apropriar dos mecanismos que permitem sua reprodução.

No caso de São José do Rio Preto, como veremos, o PMCMV é o instrumental para estratégias em duas frentes distintas, embora tenham agentes e objetivos muito semelhantes. Por um lado, utiliza-se os empreendimentos de faixas mais baixas como indutores de uma ocupação urbana, onde aos moradores dos novos loteamentos não é oferecida a possibilidade de escolha do lugar – já que a participação popular nestas decisões é sumariamente excluída, a despeito da retórica subjacente ao programa. Por outro, utiliza-se

os caminhos abertos pelo Programa para acesso aos recursos públicos, para ocupar vazios urbanos valorizados pela implantação da infraestrutura, com empreendimentos voltados às faixas de renda mais elevadas. Como se verá, a estratégia se aproveita da situação socioespacial já construída pela política habitacional ao longo da história do município, e procura criar e atribuir novos valores a uma área até então depreciada através da criação de uma nova centralidade.

2.4.1. A proposta do Plano Municipal de Habitação e seus desdobramentos

Ao longo das últimas mudanças na política habitacional do país, o município passou pela elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), que apesar de não ter sido aprovado pela Câmara, levantou e apontou cenários de importante consideração. Produzido por uma consultoria privada, a equipe também contou com a participação de técnicos da prefeitura, em atendimento aos requisitos de inclusão do município ao SNHIS, permitindo assim, o acesso aos recursos do FNHIS. Finalizado em 2011, o Plano é composto por três etapas, a proposta metodológica, o diagnóstico e a execução. O diagnóstico, por sua vez, é composto por uma caracterização administrativa, sócio-demográfica e econômica do município, seguida de uma análise das condições da área habitacional no município e, por fim, um levantamento das demandas habitacionais, presentes e futuras.

O PMHIS utilizou uma metodologia estatística, próxima à utilizada pela Fundação João Pinheiro, que se baseia nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE e que fornece os dados oficiais para o déficit habitacional, utilizados nas diversas esferas governamentais. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) foram concebidos como uma forma de aprofundamento na realidade local, buscando direcionar de forma mais eficiente os recursos do FNHIS. Neste sentido, se torna necessário, no âmbito local, um levantamento minucioso e que leve em conta o contexto local, fornecendo um diagnóstico mais preciso das necessidades e da capacidade do município de fornecer habitação para sua população. O PMHIS de São José do Rio Preto forneceu um diagnóstico onde é apontado um déficit bruto de 17.810 unidades, sendo 309 domicílios rústicos, 213 remoções e o restante correspondendo a domicílios improvisados, coabitação domiciliar e ônus excessivo com aluguel. Do total, 15.479 unidades são de famílias em áreas urbanas com renda familiar mensal de até três salários-mínimos. Adiciona-se a isso uma demanda demográfica, de 3.583 unidades até 2017 e 3.211 até o ano de 2025, e subtrai-se as casas construídas entre 2002 e 2007 (3.620 unidades) e em 2010 (2.747 unidades), resultando em um déficit projetado de

18.237 unidades. Soma-se a este número 11.076 unidades com inadequação por carência de infraestrutura, adensamento interno excessivo, ausência de sanitário e inadequação fundiária, sendo que a maioria destes últimos (10.279 unidades) se situam na área rural, nos 116 assentamentos ilegais existentes em 2010.

Como linhas de ação, o PMHIS propôs a promoção de novas unidades, regularização de assentamentos precários, autopromoção assistida, assistência técnica e desenvolvimento institucional e normativo. A primeira linha que inclui a promoção pública, privada e por autogestão, concentra 89,7% dos recursos previstos no período de 2010 a 2025, sendo, destes, 55,4% por promoção pública e 44,5% por autogestão e promoção privada (CUNHA, 2014).

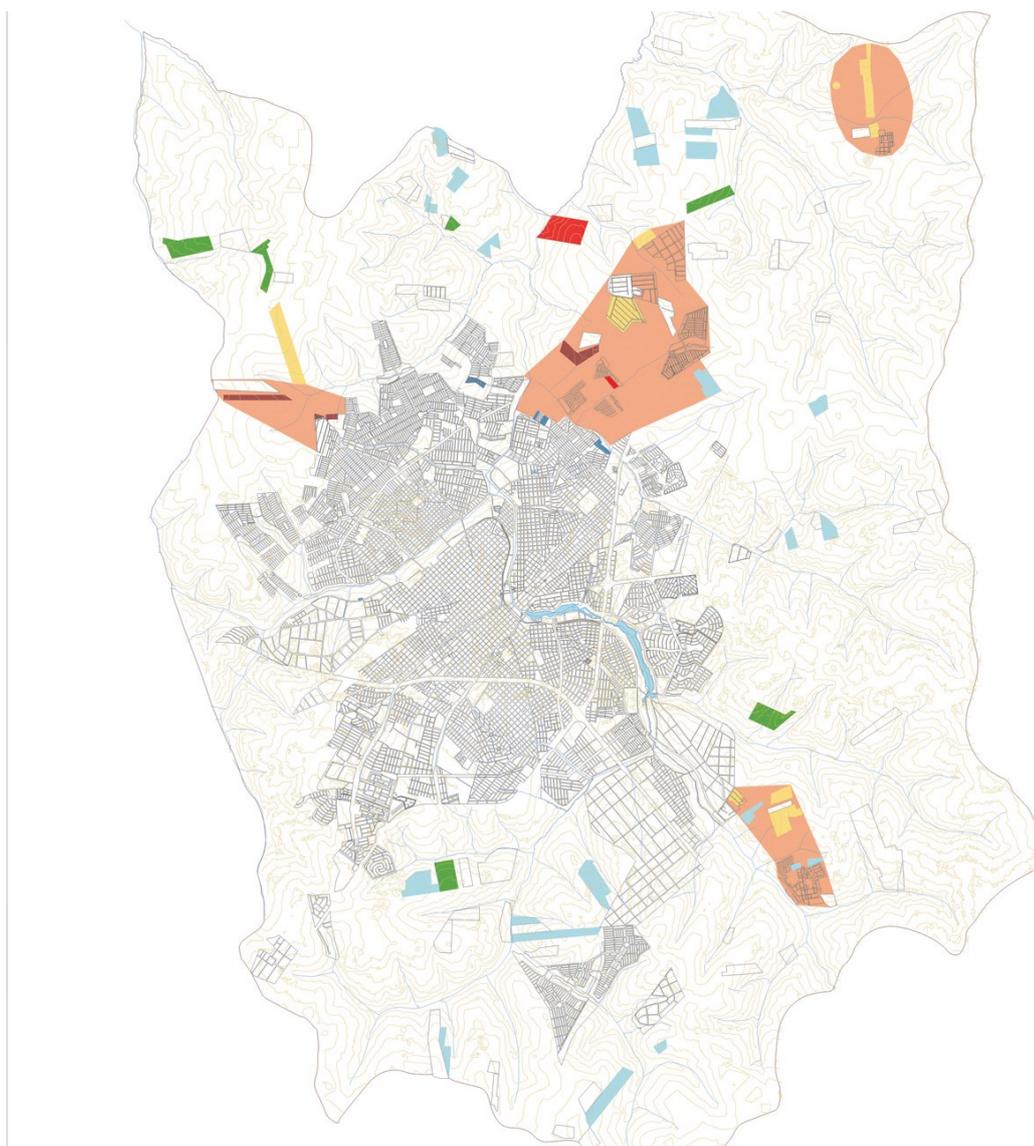
Como o plano foi finalizado em 2011, já estava vigente o PMCMV, e o Residencial Nova Esperança foi entregue em 2012, mas enquadrado no Programa e com contrato firmado em 2009. Cunha (2014) chama a atenção para este fato, pois significa que a produção das 2.491 unidades do primeiro grande empreendimento do programa federal foi projetada sem levar em conta a demanda levantada pelo PMHIS, indicando uma independência entre o déficit e o PMCMV. Segundo informações levantadas pelo autor, havia uma demanda aferida, então, pela EMCOP através de um cadastro municipal, mas a aprovação do projeto junto à esfera federal foi amparada pelo déficit habitacional levantado pela Fundação João Pinheiro (FJP). De toda forma, o autor coloca ainda que o PMCMV estaria se orientando mais pela demanda do mercado do que pelo déficit. No âmbito local, o PMHIS teria também adotado uma visão tecnicista, próxima à da FJP, ao focar na questão do déficit e nas formas de combatê-lo, sem adentrar na questão política e qualitativa de suas causas.

O mapa da Figura 47, abaixo, representa parte do diagnóstico socioespacial apresentado pelo plano. As grandes áreas a nordeste, noroeste e sudeste, em salmão, são apontadas como áreas com vazios urbanos, com potencial para ocupação por áreas de interesse social (AEIS-3). A área a sudeste, próxima ao distrito de Engenheiro Schmidt, já era ocupada por loteamentos irregulares desde a década de 1990 e passou a receber novos loteamentos regulares a partir da década de 2000, embora as condições de acesso da região ao restante da cidade sejam bastante prejudicadas, ocorrendo na direção noroeste através da região da represa municipal ou a sudoeste através da rodovia Washington Luiz. A região a noroeste também já era ocupada por loteamentos irregulares na década de 1990, com acesso por uma estrada de terra que fazia a transposição do córrego São Pedro. Somente na década de 2010 a via seria pavimentada, e a partir daí surgem grandes loteamentos, como o residencial Dignidade, em 2017, com 1.536 unidades e enquadrado na faixa 2 do PMCMV, e outros loteamentos privados. A área a nordeste, mais ampla, já abrigava vários loteamentos irregulares que utilizavam a rodovia BR-153, que cruza a área, como eixo de acesso, e é

separada do restante da malha urbana pelo córrego da Felicidade, que corre no sentido sudeste-noroeste. Uma quarta área está localizada no distrito de Talhado, a nordeste do distrito sede.

A indicação destas áreas, no entanto, representa não mais do que uma continuidade da tendência de expansão urbana, que já estava em curso quando da elaboração do plano. A proposta não rompe com o padrão de segregação socioespacial, mantendo as regiões já ocupadas por loteamentos voltados para as classes mais baixas como sentido de ocupação, desconsiderando a inserção urbana das áreas urbanas propostas.

Figura 47: Potencial de consolidação e tendências de expansão, segundo o PMHIS (2011)



Fonte: PMHIS (2011)

O PMHIS foi redigido, por fim, em forma de minuta de lei, estabelecendo princípios, diretrizes e os programas municipais, que correspondem às cinco linhas de ação propostas e, através de mapa, as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, que correspondem às áreas de expansão do mapa anterior e teriam como objetivo delimitar as áreas urbanas voltadas à implantação de HIS, induzir os proprietários de áreas não edificadas a investir na produção de HIS e efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. A minuta ainda, estabelece que aos imóveis que não cumpram a função social sejam aplicados os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, embora não especifique quais. Atribui as competências da Secretaria Municipal de Habitação, da EMCOP, altera as leis do CMH e do FMH, institui a Conferência Municipal de Habitação e o Sistema Municipal de Informações Habitacionais. A minuta de lei, no entanto, acabou não se transformando em lei, e apenas o diagnóstico acabou servindo como um conjunto de informações, subsidiando ações da SMH. As alterações no FMH e no CMH, porém, são efetuadas através de leis específicas, aprovadas em 2010.

A lei do FMH foi alterada para incluir como fontes de recursos o Orçamento Geral da União, empréstimos externos e internos para programas de habitação e receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos próprios. Além disso, foram especificadas as destinações dos recursos, que incluem desde custos operacionais para o setor habitacional à aquisição de terrenos e materiais de construção, produção e regularização de lotes, construção, reforma, conclusão, melhoria, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, implantação de infraestrutura básica, concessão de auxílios e subvenções, entre outros. Já na lei do CMH, houve uma redução para 16 o número de membros (8 representantes de órgãos públicos e 8 da sociedade civil, sendo quatro de associações de moradores).

Acompanhando as mudanças nas competências do FMH, foram também ampliadas as competências do Conselho que agora poderia propor e aprovar planos de aplicação dos recursos do FMH assim como aprovar suas contas, fixar critérios para priorização dos programas habitacionais e publicitar os critérios de acesso aos programas, e suas características e promover audiências públicas e conferências para debate de suas decisões. O CMH adquiriu, desta forma, importante papel para o controle social dos programas públicos habitacionais, além de garantir maior transparência aos processos e recursos envolvidos.

2.4.2. A Lei Complementar Municipal 290/2009 e sua influência nos novos rumos da habitação social em S.J. Rio Preto

Na lei de criação do PMCMV (Lei federal 11.977, de 7 de julho de 2009), foram colocados como critério de prioridade para atendimento aos beneficiários, especificamente em áreas urbanas, a doação, pelo estado ou município, do terreno para implantação do empreendimento; a implementação de medidas de desoneração tributária, para a construção dos EHIS; e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Em 29 de julho de 2009 foi aprovada na câmara municipal de São José do Rio Preto a lei complementar 290, que cria o Programa Especial Minha Casa Minha Vida, como um programa de apoio ao PMCMV do governo federal. Atendendo aos critérios da lei federal, foi concedida isenção tributária sobre o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso “Inter Vivos” (ITBI), o IPTU até a entrega dos imóveis e o ISSQN incidentes sobre os projetos e serviços de execução das obras, além de isenção de pagamento de taxas, protocolos e emolumentos relativos aos procedimentos burocráticos de aprovação, alvarás e habite-se. Coloca-se, ainda, a possibilidade de execução de parte da infraestrutura urbana, de implementação de regime prioritário e simplificado de aprovação dos projetos de parcelamento de solo e de construção e de inclusão de áreas dominiais para os objetivos do Programa.

A Lei criou ainda, a Comissão Especial de Apoio à Habitação Popular (CEHAB), composta por representantes de secretarias municipais, da EMCOP e do Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SEMAE), além de representantes da sociedade civil, escolhidos em audiência pública e nomeados pelo prefeito. Embora pareça uma forma de controle social dos empreendimentos, segundo Cunha (2014), a comissão não tinha poder deliberativo sobre os empreendimentos; cabia a ela, segundo a lei, analisar e priorizar a tramitação dos projetos habitacionais, propor medidas para a adequação às normas e disposições legais, no âmbito municipal, e aprovar a expedição de instruções normativas. Além disso, o que configura um ponto bastante específico, é a abertura da possibilidade de projetos já aprovados serem enquadrados no PMCMV após reavaliação da CEHAB, o que de fato viria a ocorrer com o loteamento Nova Esperança. À Secretaria de Obras foi atribuída a função de constatar o início da obra e vistoriar seu andamento, o que garantiria a manutenção das isenções tributárias concedidas pela lei; e à EMCOP, a função de realizar o cadastramento e a seleção das famílias contempladas pelos programas, segundo critérios que também estabelece.

O enquadramento de cada empreendimento habitacional no programa da lei 290/2009, a partir do qual ocorrem as isenções tributárias, foi realizado a partir de decretos municipais. Estes se apoiaram em resoluções da CEHAB para justificar a inclusão e a isenção dos loteadores de doar os lotes dominiais à prefeitura, desde que a área correspondente fosse usada para ampliar o número de lotes residenciais; em alguns casos, garantiram o

fornecimento, pelo município, de infraestrutura e serviços como reserva de água potável, rede de ligação de água potável, esgoto e iluminação pública até a entrada do empreendimento, pavimentação de vias externas e a inclusão do empreendimento na rede de coleta de lixo.

Além da inclusão no programa municipal por decreto, o fato de ocorrerem expansões no perímetro urbano específicas para a inclusão de áreas de implantação de loteamentos do PMCMV levou Penha Filho (2015) a argumentar que a Prefeitura adquiriu papel preponderante no processo, priorizando os interesses dos incorporadores imobiliários à revelia do interesse social. Cunha (2014), por outro lado, entende que a ausência dos órgãos representativos da sociedade civil e mesmo da Prefeitura nos processos decisórios para a implantação dos loteamentos faz com que o governo local se coloque em posição de subordinação ao Programa do governo federal, que é norteado por uma política, também, de priorização dos interesses econômicos. Para o autor, a CEF, agente financeiro do programa, acabou tendo papel central na articulação dos interesses, ao determinar exigências técnicas e jurídicas que estabeleciam uma série de características arquitetônicas e urbanísticas das habitações produzidas, atuando, praticamente, como um planejador urbano. Além disso, acaba possuindo uma dupla função na manutenção da hegemonia dos governos de Lula e Dilma: Política, ao coordenar a legitimação das políticas do governo federal perante a sociedade, e econômica, fazendo funcionar o circuito imobiliário da habitação popular. Já a Prefeitura deixa-se conduzir pelas exigências do programa, mas faz grandes investimentos, não somente em contrapartidas financeiras, mas também com isenções tributárias, fornecimento de infraestrutura e serviços públicos e mobilização de mão de obra nos processos de seleção das famílias, com o objetivo de ampliar seu capital político.

É possível argumentar, no entanto, que ao impor exigências para a liberação de recursos financeiros, a CEF acabou por funcionar como importante regulador de características urbanísticas, cujas decisões, se deixadas por conta exclusivamente dos municípios, poderia resultar em situações ainda mais extremas de segregação socioespacial. No caso de São José do Rio Preto, mesmo a existência de órgãos locais como a CEHAB, EMCOP, COPEUR, CMH e outros, não houve um legítimo controle social, por estes não participarem dos processos decisórios quanto à localização e outras características importantes dos empreendimentos que impactam diretamente na vida dos novos moradores e indiretamente todo o resto do município. Tais decisões ficaram a cargo do legislativo municipal, que acabou decidindo sobre as expansões do perímetro urbano e das empresas que definem tipologia das habitações e localização dos empreendimentos. A ausência da CEF no processo de aprovação dos projetos poderia significar ainda maior poder das empresas sobre os municípios, sobretudo nos de menor porte e menor presença política.

No caso de São José do Rio Preto, não é somente a natureza da estrutura do programa federal que faz com que o município se deixe conduzir por suas exigências, mas principalmente a ausência de uma estrutura política que permitisse a participação ativa de setores da sociedade no planejamento da implantação dos EHIS. Ao, deliberadamente, deixar de tomar decisões importantes, a Prefeitura acabou por permitir que as empresas tomassem decisões que acabariam por definir os rumos do crescimento da cidade. Como a oferta de habitação para uma população carente é sempre vista como um ato positivo, mesmo que promova segregação socioespacial, esta atitude não prejudica o capital político. Assim, o mecanismo criado pelo PMCMV reorganiza a estrutura legislativa e econômica local, permitindo que o capital em suas diferentes formas remodele a cidade para otimizar sua reprodução. A hegemonia às avessas se consolida ao alcançar, através do Programa, as populações mais carentes, contentes com a nova moradia, e alheias ao papel por elas desempenhado em todo este ciclo. O consentimento passivo é dado por elas tanto ao governo local como ao federal; ambos lucram, politicamente, ao serem guiados por uma ideologia economicista, deixando de lado os reais interesses da população. Mas como veremos a seguir, o avanço do capital não se dá somente com a finalidade de acessar os vultosos recursos aportados pelos governos aos programas habitacionais. A implantação dos programas funciona, na verdade, como um primeiro passo para um amplo conjunto de estratégias que beneficiam outros tipos de capital.

2.4.3. A produção do PMCMV e a consolidação da Zona Norte

Como já demonstrado na apresentação desta tese, São José do Rio Preto assumiu uma posição de destaque no cenário nacional, por sua elevada produção habitacional com recursos do PMCMV. Considerando apenas as faixas 1,5 a 3 da produção habitacional, ao comparar com os dados referentes ao âmbito nacional, o município de São José do Rio Preto se situa na quarta posição em valor contratado e em 13^a em número de unidades contratadas (

Tabela 8 8). Na produção da faixa 1, no entanto, Rio Preto localiza-se no 40º lugar em valor contratado, e no 45º em número de unidades (Tabela 9).

Tabela 8: Produção habitacional do PMCMV nas Faixas 1,5, 2 e 3, por município, segundo os cinco municípios com maior valor contratado, de 2009 a 2019.

Município	População		Total UHs Contratadas		Valor Contratado		
	Unidades	Pos.*	Habitantes	Pos.*	UHs	Pos.*	Valor (R\$ Mi)
São Paulo (SP)		2	11.253.503	1	108.228	1	13.577,030
Rio de Janeiro (RJ)		3	6.320.446	2	71.274	2	7.743,44
Uberlândia (MG)		31	604.013	3	50.684	3	5.462,29
São José do Rio Preto (SP)		53	408.258	13	29.895	4	5.274,84
João Pessoa (PB)		25	723.515	6	44.197	5	4.719,96

* Posição relativa ao total de municípios contemplados pelo MCMV na modalidade

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

Tabela 9: Produção habitacional do PMCMV na Faixa 1 por município, segundo os cinco municípios com maior valor contratado e São José do Rio Preto, período de 2009 a 2019

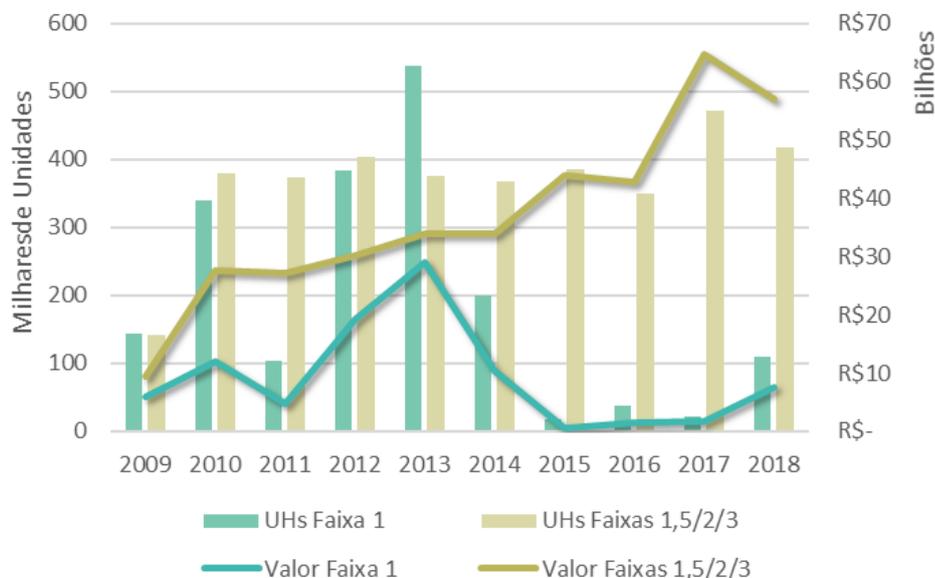
Município	População		Total UHs Contratadas		Valor Contratado		
	Unidades	Pos.*	Habitantes	Pos.*	UHs	Pos.*	Valor (R\$)
Rio de Janeiro (RJ)		2	6.320.446	1	37.828	1	R\$ 2.330,28
Fortaleza (CE)		5	2.452.185	2	28.153	2	R\$ 1.758,08
São Paulo (SP)		1	11.253.503	3	27.989	3	R\$ 1.685,17
Brasília (DF)		4	2.570.160	9	18.520	4	R\$ 1.352,67
Maceió (AL)		17	932.748	7	20.615	5	R\$ 1.341,18
S. J. do Rio Preto (SP)		52	408.258	45	6.555	40	R\$ 392,46

* Posição relativa ao total de municípios contemplados pelo MCMV na modalidade

Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

Estes dados revelam, que ao analisar o volume de valores totais contratados, o município recebeu valores proporcionalmente superiores à maioria dos municípios brasileiros; entretanto, em que pese o alto número de unidades entregues para a faixa de até três salários-mínimos em São José do Rio Preto, revela-se que houve um claro direcionamento dos investimentos para as faixas 2 e 3, onde se encaixa o segmento econômico – conhecido como o “filão” do MCMV. Ainda que esta tendência tenha se acentuado no país como um todo, principalmente após 2014 (Gráfico 11), a disparidade nas posições ocupadas pelo município entre as faixas de renda, evidencia o maior direcionamento das ações para as faixas que possibilitam maior lucro para as empresas imobiliárias em detrimento da faixa de maior carência.

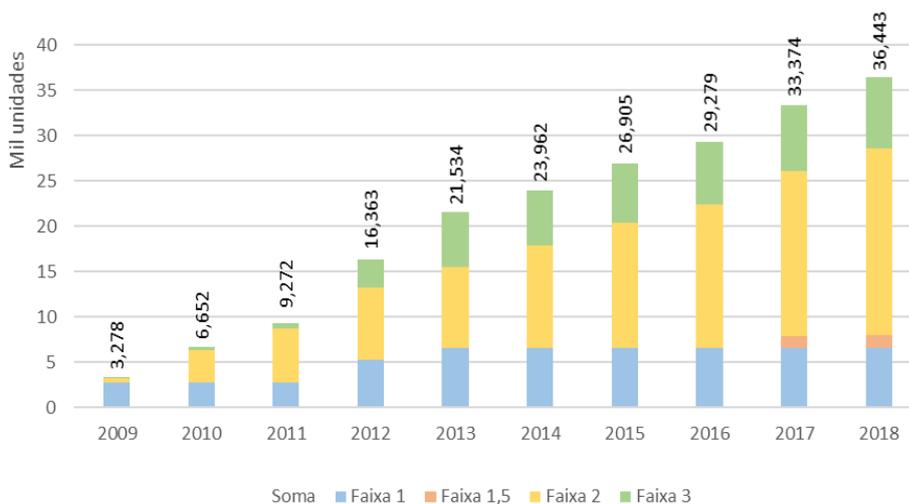
Gráfico 11: Produção total de Unidades Habitacionais, por faixa, e valor contratado, por ano, no Brasil (2009 a 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

O Gráfico 12, que apresenta a produção habitacional acumulada, ano a ano, do PMCMV em São José do Rio Preto, ilustra o crescimento acentuado nos investimentos na faixa 2. Estes investimentos significaram um grande impacto no mercado imobiliário, resultando em intensa transformação nas dinâmicas socioespaciais intraurbanas no município.

Gráfico 12: Produção habitacional acumulada do PMCMV em São José do Rio Preto, de 2009 a 2019, por faixa de renda, número de unidades contratadas e valor total contratado

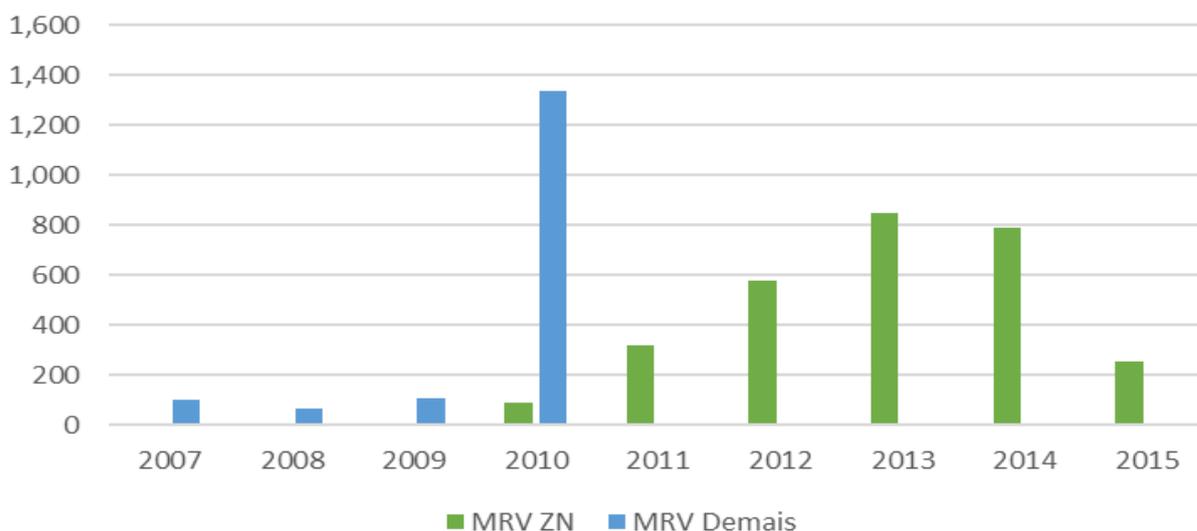


Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

A trajetória histórica da produção do espaço urbano da região Norte de São José do Rio Preto, como já mencionado, é caracterizada principalmente, pela produção de loteamentos e empreendimentos habitacionais, ambos de interesse social. Ao analisarmos, no,

somente a produção habitacional realizada pela empresa (de capital aberto) MRV em São José do Rio Preto, no período de 2007 a 2015, verificamos a tendência de concentração de exploração da região Norte da cidade, especialmente a partir do ano de 2010, quando então, a empresa passou a contar com financiamentos através do Programa MCMV. Com um total de 4.646 unidades habitacionais construídas na cidade até o ano de 2015, 62% (2.881 UH) delas se localizam na Zona Norte, sendo que nenhuma das unidades habitacionais construídas atendeu ao Faixa 1, que se destina a famílias de 0 a 3 salários-mínimos. O avanço da empresa sobre o território da Zona Norte é parte de um processo que se dá nas duas últimas décadas, e que resulta na transformação da periferia em uma nova centralidade, com enorme potencial de consumo de bens e serviços, impulsionado principalmente pelo PMCMV que permite a implantação de loteamentos em áreas até então inexploradas, abrindo caminho para empreendimentos voltadas a faixas de renda cada vez mais altas, não tanto através de um diferencial na qualidade dos produtos imobiliários, mas através de sua valorização pela localização.

Gráfico 13: Produção habitacional realizada pela MRV de 2007 a 2015 em São José do Rio Preto, em unidades produzidas na Zona Norte e nas demais regiões



Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados de Lisboa (2019)

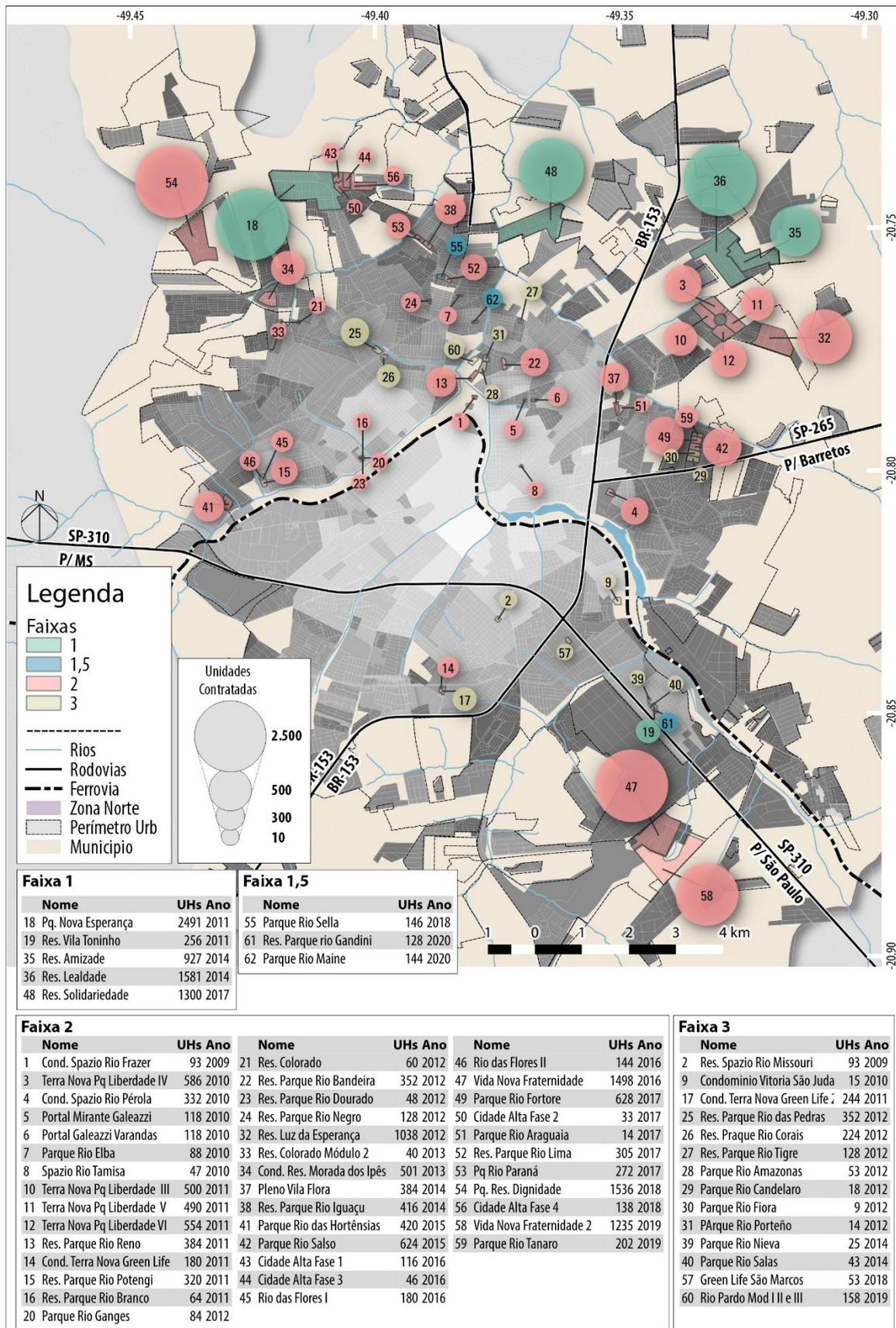
Neste período, o PMCMV foi responsável por 99% das 13.612 unidades habitacionais produzidas por promoção pública no município, sendo as exceções as 40 unidades do CDHU no já existente bairro João Paulo II, e um conjunto de edifícios de quatro pavimentos, o Residencial Alto das Andorinhas, com 37 unidades, ambos na Zona Norte (Quadro 9).

Quadro 9: Produção pública Habitacional de 2009 a 2019, São José do Rio Preto

	EMPREENDIMENTO	UNIDADES	ANO	PROGRAMA	TIPO	ZONA
1	Pq. Nova Esperança	2491	2011	MCMV	unidades	N
2	Res. Vila Toninho	256	2011	MCMV	aptos	S
3	Res. Luz da Esperança	1.038	2012	MCMV	unidades	L
4	Res. Lealdade e Amizade	2.508	2014	MCMV	unidades	NE
5	João Paulo II	40	2014	CDHU	unidades	NE
6	Vida Nova Fraternidade	1.498	2016	MCMV	unidades	S
7	Res. Alto das Andorinhas	37	2017	CEF - FNHIS	aptos	N
8	Res. Solidariedade	1300	2017	MCMV	unidades	N
9	Res. Vida Nova Dignidade	1.536	2018	MCMV	unidades	N
10	Parque Rio Sella	146	2018	MCMV	aptos	N
11	Vida Nova Fraternidade II	1.235	2019	MCMV	unidades	S
12	Parq. Rio Maine	144	2019	MCMV	aptos	N
13	Parq. Rio Giardini	128	2020	MCMV	aptos	SE
	Total de unidades	13.612		99%MCMV		

Fonte: Elaborado pela autora, 2020, a partir da EMCOP.

Figura 48: Mapa de distribuição das unidades contratadas pelo programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto, por faixa de produção, de 2009 a 2019



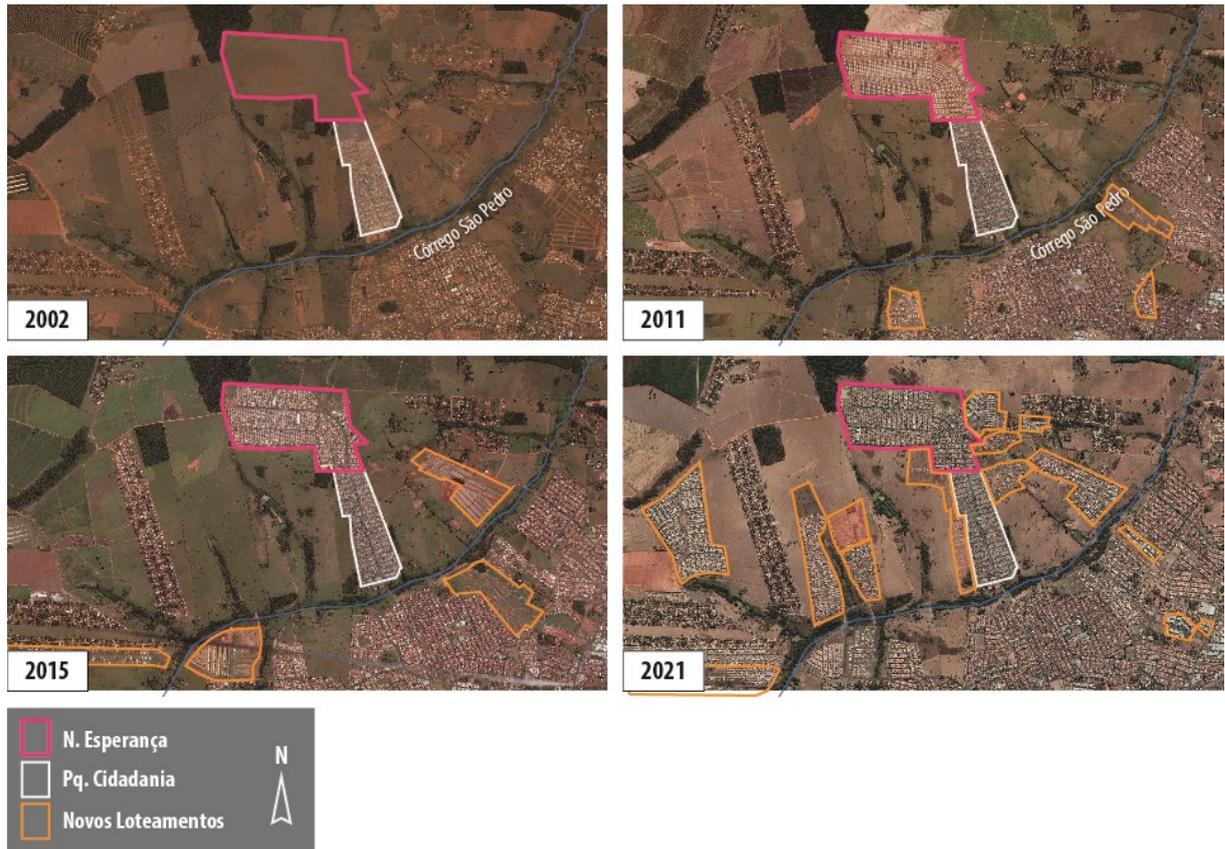
Fonte: Elaborado pela autora, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019) e EMCOP (2020)

O mapa da Figura 48 ilustra a localização dos empreendimentos que contaram com o financiamento do PMCMV, entre 2009 e 2019, e puderam ser identificados segundo planilha fornecida pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, que incorporou o Ministério das Cidades em 2019. De imediato, é possível perceber algumas características desta produção: a concentração dos empreendimentos faixa 1 nos extremos do município, sendo os maiores e horizontais nos limites do perímetro urbano ao norte, e a grande quantidade de empreendimentos faixa 2, espalhados principalmente nas zonas Norte e Nordeste do município; a maioria são de dimensões pequenas no mapa, pois correspondem a edifícios de apartamentos. Os empreendimentos faixa 3 já estão em áreas mais próximas ao centro, mas se concentram sobretudo na Zona Sul e Sudeste, embora também estejam presentes em pontos específicos da Zona Norte.

O primeiro dos grandes EHIS faixa 1 do PMCMV foi o residencial Nova Esperança, implantado ao norte do já isolado Parque da Cidadania. Foram 2.491 unidades com 36 ou 38m², implantadas em lotes de 200m². A Figura 49 ilustra a barreira imposta pelo córrego São Pedro, então superada pelo Parque da Cidadania, em 2002, com um único acesso, deixando vazios urbanos ao sul. Após a implantação do Nova Esperança em 2011, gradualmente os vazios ao sul do córrego começam a ser preenchidos, e somente por volta de 2018 novos loteamentos começam a ocupar a área ao norte. Embora os loteamentos tenham conquistado com o tempo área de lazer, posto de saúde, creche e escola de ensino fundamental, os residentes dos dois empreendimentos, que somam 3.757 unidades, continuam em situação de isolamento em relação ao restante da cidade, com opções de acesso que começam a se consolidar somente nos anos mais recentes.

Os empreendimentos Lealdade e Amizade, de 2014, assim como o Solidariedade (Figura 50), de 2017, seguem o mesmo padrão de ocupação. Os loteamentos públicos, utilizando recursos do PMCMV, inauguram a ocupação de áreas afastadas ao norte do perímetro urbano e são utilizados como justificativa para a implantação de uma infraestrutura para valorização de regiões que, de outra forma, teriam poucas chances de serem adquiridas através do mercado, seguindo o padrão que vinha se repetindo desde o início da ocupação da Zona Norte.

Figura 49: Residencial Nova Esperança e Parque da Cidadania, 2002 a 2021



Fonte: Adaptado de Google Earth (2021)

Figura 50: Localização do Residencial Solidariedade e vazios urbanos no entorno, em 2015



Fonte: Elaborado pela autora, sobre imagem de SIG SJRP (2021)

Nas faixas 2 e 3 do PMCMV, o financiamento é requerido pelo comprador diretamente à CEF, sem necessidade do intermédio da construtora. Trata-se, portanto, de um investimento que envolve certo grau de risco por parte dos empreendedores, embora o mercado imobiliário tenha conseguido se aproveitar dos recursos através do financiamento de quase 30 mil unidades habitacionais entre 2009 e 2019. A implantação dos empreendimentos destas faixas se dá, em geral, em regiões já consolidadas.

As unidades financiadas se distribuem basicamente em três tipos: os apartamentos, geralmente localizados em edifícios de até quatro pavimentos, em vários blocos em um condomínio; as unidades em condomínios fechados; e as unidades em loteamentos abertos, geralmente de grande extensão, localizados às margens da malha urbana.

Os condomínios fechados são representados pelos Residenciais Parque da Liberdade III, IV, V e VI (nº 3, 10, 11 e 12 da Figura 48), de 2010 e 2011 e localizados na região leste, onde até meados da década de 2000 era ocupado somente pelo conjunto São Deocleciano, mas que passa a receber outros condomínios e loteamentos fechados voltados para a classe média a partir de então.

Até 2011, os edifícios de apartamentos se localizam em regiões já consolidadas, ao sul pelo condomínio Terra Nova Green Life, faixa 2, junto ao Terra Nova Green Life 2, de faixa 3 (14 e 17, na Figura 48) e em torres mais altas, além do Spazio Rio Missouri (2) e Vitória São Judas (9), ambos faixa 3, sendo este último próximo à represa. O Spazio Rio Pérola (4) é entregue em 2010 em uma região intermediária, na porção sul da zona Leste, próximo a uma área mais valorizada próxima aos loteamentos fechados Damha, de alto padrão.

Na região imediatamente a nordeste da linha férrea, mais antiga e próxima ao centro, são financiadas 47 unidades do Spazio Rio Tâmis. Um pouco mais ao norte, em área um pouco mais distante, mas favorecida por obras recentes que melhoraram o acesso, são comercializadas, 118 unidades de cada um do Portal Mirante Galeazzi e Portal Galeazzi Varandas (5 e 6), em 2010. Nesta área, vários empreendimentos se concentram em um grande vazio urbano próximo ao rio Preto, desocupado mesmo após consolidação das regiões em todo o entorno (Figura 51). Logo ao sul deste terreno são financiadas 93 unidades do Spazio Rio Frazer, em 2009, e dentro dele, 384 unidades do Parque Rio Reno, em 2011, ambos Faixa 2. Em seguida, em 2012, são construídos o Rio Bandeira, em terreno próximo, com 352 unidades da faixa 2. Ainda no mesmo ano, são erguidos os condomínios Rio Porteño (14 unidades) e Rio Amazonas (53 unidades), ambos faixa 3. No ano de 2018 entra em funcionamento o Max Atacadista, mercado de venda em atacado de alcance regional, e por fim, o Rio Pardo, em três módulos, tendo 158 unidades financiadas na faixa 3, construído em

2019. Percebe-se a intensa atividade imobiliária que transforma a região em menos de uma década.

Figura 51: Unidades financiadas através do PMCMV na região próxima ao rio Preto, em São José do Rio Preto, 2009 a 2011



Fonte: Elaborado pela autora com dados do MDR e Google Earth (2021)

Esta sequência é representativa da estratégia de especulação, em que um amplo terreno é deixado vazio, aguardando a valorização. Em seguida, e após a chegada de infraestrutura, garantindo sobretudo o fácil acesso à localidade, são inseridos empreendimentos para a faixa 2, e uma vez que estes estejam comercializados, implanta-se outros voltados para classes mais altas.

O Parque Rio Elba (7) é inserido com 88 unidades, também em 2010, em localização mais ao norte, na continuação da avenida onde seriam em seguida implantados o Shopping Cidade Norte e o mercado Atacadão (Figura 52). Esta região, que abriga também o Minidistrito industrial Centenário da Emancipação, de 1994 e os EHIS Renascer, Duas Vendas (ambos de 1998) e o Residencial Caetano (2006) até a primeira década dos anos 2000, tinha um predomínio de vazios urbanos, que viriam a ser ocupados durante a década seguinte, em um processo de adensamento ainda em fase de consolidação.

A avenida Alfredo Antônio de Oliveira já assumia o papel de principal eixo de ligação da região com o centro da cidade, e em 2010 é inaugurado o primeiro grande supermercado na região. Com o início do PMCMV, além do Rio Elba, é implantado o Rio

Negro, próximo ao minidistrito industrial, ambos da Faixa 2, em 2012. No mesmo ano é inaugurado o Shopping Cidade Norte, e em seguida são construídos o residencial Rio Lima, com 305 unidades comercializadas pela faixa 2 em 2017 e no ano seguinte o Rio Sella, com 146 unidades enquadradas na Faixa 1. Além destes, há a presença do residencial Rio Ebro, e o Tarraf Vila Sol, ambos de 2016, cujas unidades não constam como comercializadas pelo PMCMV. Todos estes empreendimentos têm a mesma tipologia de blocos de edifícios de apartamentos com quatro pavimentos implantados em amplos terrenos, próximo ao Shopping Center. Mais ao norte, é inaugurado em 2018 o mercado atacadista: Atacadão, que se torna outro polo atrativo na região.

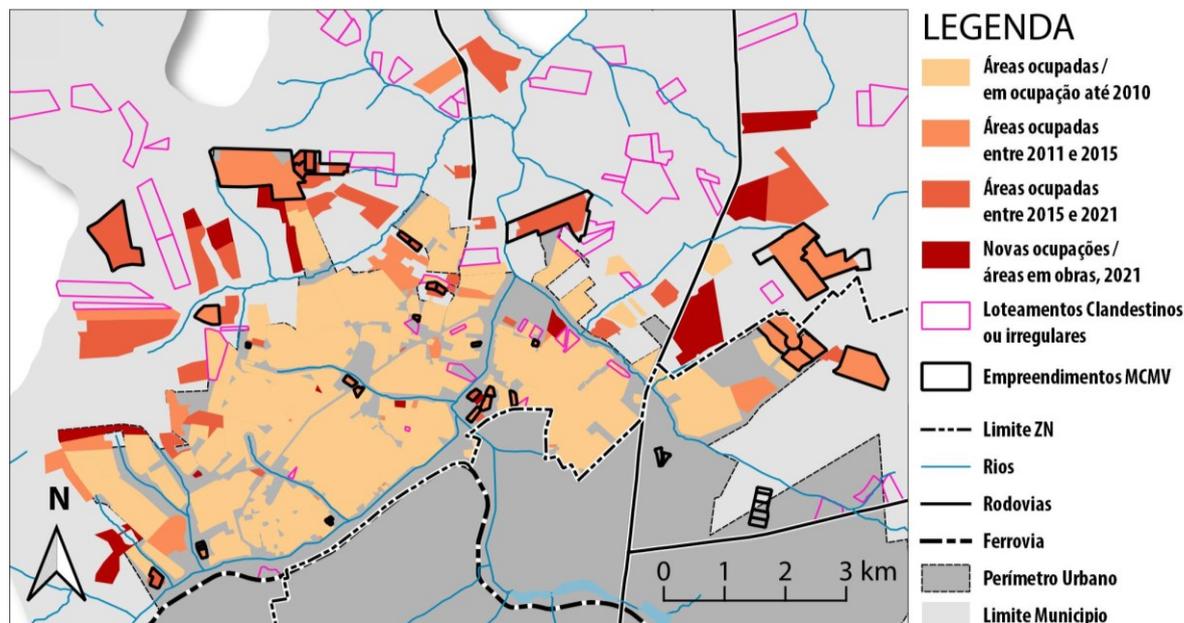
Figura 52: Unidades financiadas através do PMCMV na região próxima ao Shopping Cidade Norte, em São José do Rio Preto, 2009 a 2011, sobre aerofoto de 2021



Fonte: Elaborado pela autora com dados do MDR e Google Earth (2021)

O período compreendido pelo PMCMV é caracterizado, na Zona Norte, por dois fenômenos: de um lado, os empreendimentos voltados para faixas mais baixas de renda são implantados além dos limites das áreas já ocupadas, gerando grandes vazios urbanos; ao mesmo tempo, de outro, empreendimentos constituídos de blocos de apartamentos de até quatro pavimentos são construídos nos vazios urbanos menores, localizados em áreas de valorização mais recente. O que se verifica, portanto, é a ocupação dos vazios deixados pela explosão do tecido urbano, que ocorre até a década de 1990 na Zona Norte, e ao mesmo tempo uma nova explosão, empurrando os limites da cidade ainda mais para fora, reiniciando o ciclo de expansão (Figura 53).

Figura 53: Ocupação da Zona Norte, loteamentos irregulares e empreendimentos MCMV, entre 2010 e 2015.



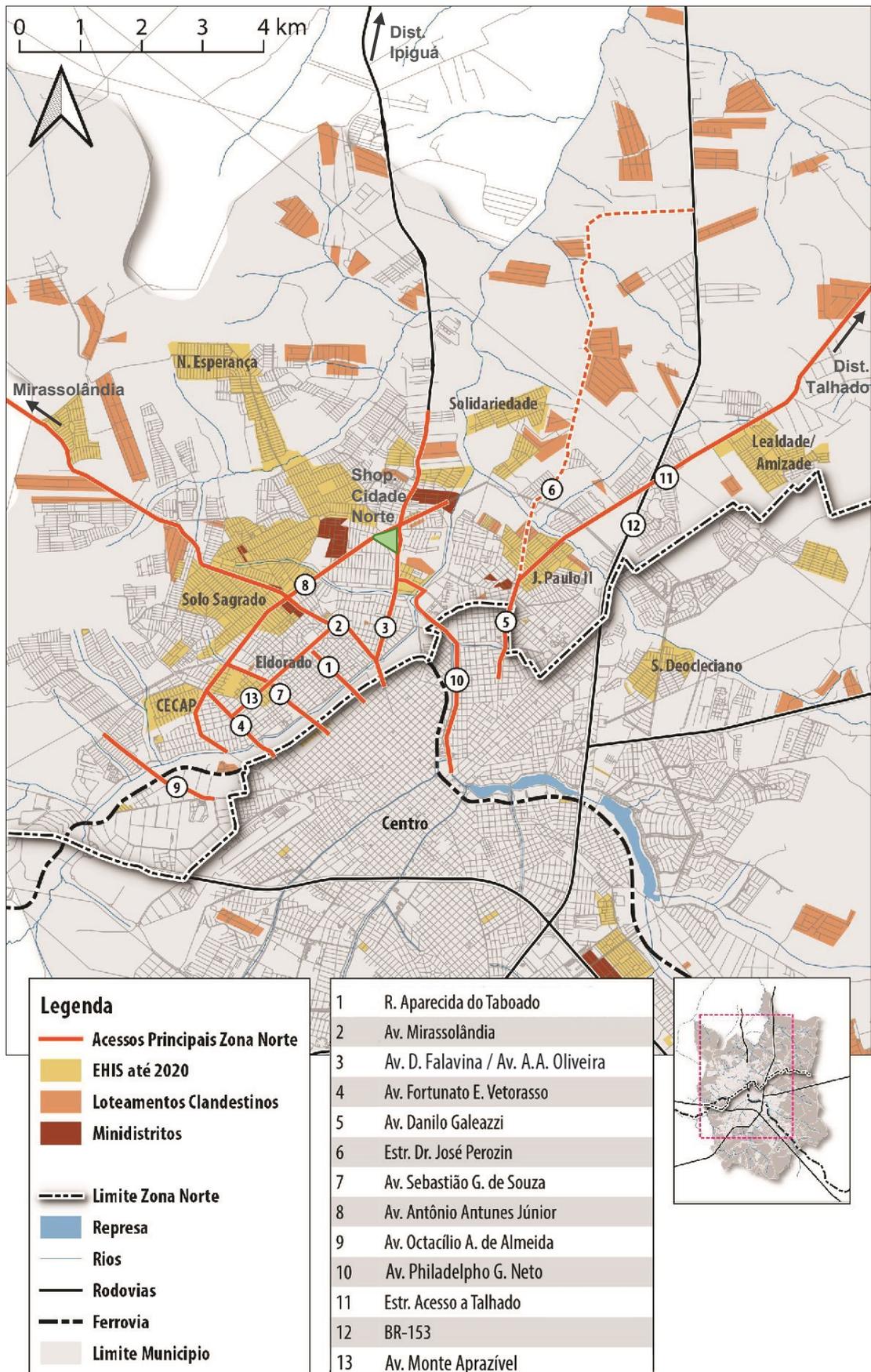
Fonte: Elaborado pela autora sobre aerofotos Google Earth / SIG SJRP e dados de Lisboa (2019)

2.5. O papel dos eixos viários na construção de Centralidades

A leitura sobre os eixos viários da região Norte do município aconteceu a partir de mapas, de aerofotos históricas, de dados disponibilizados pela Conjuntura Econômica do Município, mas sobretudo a partir da observação destes locais, do tipo de comércio e serviços ali implantados, do fluxo de pessoas e automóveis, da vida que circula entre bairros residenciais e estes polos de consumo. Para além da observação, a escuta também foi valiosa. Capturar dos relatos as relações estabelecidas com a cidade, contribuiu significativamente.

Dessa maneira, a identificação dos eixos viários com características de centralidade remete ao início da urbanização da região. Até a década de 1980, quando então a região se desenvolvia a partir de um modelo fordista periférico, a reprodução da força de trabalho acontecia ainda bastante dependente do centro urbano. Inserida no bairro Eldorado, a rua Aparecida do Taboado (nº1 da Figura 54) foi o primeiro eixo de comércio e serviços da região. Como continuidade da rua João Mesquita, que abriga a mais antiga das passagens sobre o córrego Piedade, a rua Aparecida do Taboado se traduzia como uma extensão do centro, viabilizada pela ponte que conectava o bairro Eldorado ao restante da cidade. Por muito tempo foi a referência para os moradores locais de lugar de acesso ao mercado, ao comércio de bairro e alguns serviços, inclusive foi o primeiro local na Zona Norte a apresentar um “posto de atendimento” do Banco do Brasil, isso em 1992.

Figura 54: Eixos viários de acesso à Zona Norte



Fonte: Elaborado pela autora

No entanto, com a gradativa ocupação do Eldorado ao longo das décadas de 1960 e 1980 e a implantação do CECAP, em 1978, introduzindo uma grande massa populacional na região, emergiu a necessidade de outros polos que atendessem à população. Inicialmente o acesso do CECAP ao centro se dava pela rua Aparecida do Taboado e por uma ponte improvisada mais a oeste, que na década de 1980 foi substituída por uma ponte adequada, fazendo a ligação entre a Avenida João Bernardino Seixas Ribeiro, ao Sul da linha férrea com a Avenida Fortunato Ernesto Vetorasso, ao Norte (nº 4 da Figura 54).

Na década de 1970 também já existia a transposição que ligava a rua Capitão Faustino de Almeida, que corta o centro, às avenidas Mirassolândia (nº 2 da Figura 54) e Domingos Falavina (nº 3 da Figura 54), cuja extensão constitui a avenida Alfredo Antônio de Oliveira. A avenida Mirassolândia delimitava a nordeste o bairro Eldorado, então única área urbanizada ao norte da ferrovia e se convertia em uma estrada municipal que, até os dias atuais, corta a Zona Norte no sentido noroeste, fazendo a ligação com toda a área rural do município em direção a cidade de Mirassolândia. Já a avenida Alfredo Antônio Oliveira (nº 3 da Figura 54) segue o divisor de bacias, entre o rio Preto e córrego São Pedro, no sentido norte, ligando São José do Rio Preto ao município de Ipiruá.

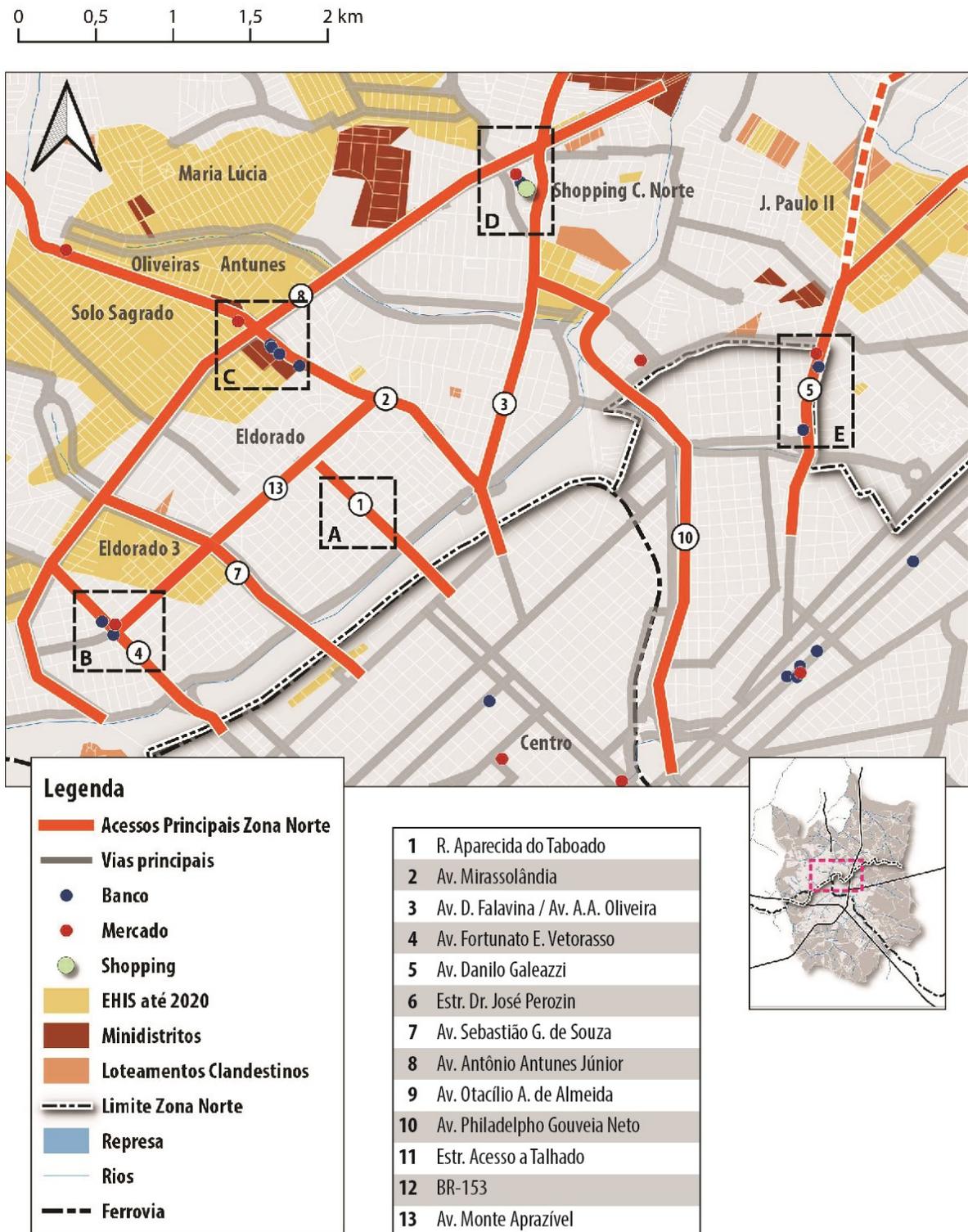
Embora hoje a rua Aparecida do Taboado ainda sirva aos moradores locais, inclusive sediando mercados, lojas, uma sede dos Correios, lotérica e posto de combustível, sua escala é restrita (Região A na Figura 55). Como era curta e não cruzava todo o bairro, suas possibilidades de expansão e conexão com outros locais da zona Norte ficou limitada, ao contrário das outras vias, que fazem a ligação com as áreas rurais ao norte, onde começam a surgir, nas décadas de 1980 e 1990, os inúmeros loteamentos ilegais. O fluxo proporcionado por uma significativa quantidade de pessoas que passa a ocupar estas áreas contribuiu para que estas vias fossem se consolidando como novas centralidades.

A década de 1990 foi um período importante para a definição das centralidades na Zona Norte de São José do Rio Preto, pois registra um momento de transição entre a Zona Norte Periférica, definida pela carência e dificuldades, para uma outra, aparentemente autônoma e servida de elementos necessários à vida urbana. Entretanto, o avanço desta transformação aconteceu sobretudo nos anos 2000 quando então, agências bancárias, redes de supermercados, empresas construtoras e instituições como ACIRP e SEBRAE passaram a figurar neste território. A avenida Fortunato Ernesto Vetorasso (nº 4 da Figura 54), assim como a avenida Mirassolândia, tornaram-se os eixos viários símbolos desta transformação.

Neste período, ao longo da avenida F. Ernesto Vetorasso, que delimita os bairros CECAP e Eldorado, surgem novos loteamentos particulares na esteira da implantação dos empreendimentos de iniciativa pública, fazendo consolidar a via como referência central

desta porção da Zona Norte (Região B na Figura 55). É nesta avenida que a população de seu entorno, tem acesso à comércio e serviços que vão além do comércio local.

Figura 55: Estrutura viária e áreas de interesse na Zona Norte



Fonte: Elaborado pela autora

A avenida Mirassolândia serviu como eixo para a implantação de grandes EHIS, como o Solo Sagrado em 1987, o Jardim Maria Lúcia e o Jardim Antunes, de 1989 e o Jardim das Oliveiras, de 1992. Além disso, ao longo da avenida foram implantados quatro minidistritos. No ano de 1987 recebe o MD. Solo Sagrado; em 1992, o MD. Ary Attab; próximo à avenida, são implantados, em 1994, o MD. Edson Pupim / Anatol Konarski e, em 1997, o MD. José Felipe Antônio.

A avenida Domingos Falavina, que é uma bifurcação da avenida Mirassolândia, assumiu desde cedo um caráter mais industrial. Em conjunto com sua extensão, a avenida Alfredo Antônio de Oliveira (e que se converte na rodovia Délcio Custódio da Silva), serve de acesso aos loteamentos ilegais dispostos na área rural em sentido a Iguá, mas também como eixo de expansão da Zona Norte desde a década de 1980, quando começam surgir loteamentos de iniciativa privada, a nordeste do Eldorado, região onde são implantados os minidistritos Heitor José Eiras Garcia I e II em 1988. Transpondo o córrego que delimita esta área, surgem ao longo da avenida, os loteamentos Dom Lafayette Libânio, Marajó e Simões, no início da década de 1980, e os bairros Duas Vendas na década seguinte, todos ocupando grandes áreas, além do minidistrito Centenário da Emancipação, em 1994. Por concentrar o tráfego de duas vias importantes para a Zona Norte, a transposição da Domingos Falavina sobre a linha férrea era considerada um gargalo para o tráfego. Como parte das iniciativas de melhorias de acesso à região, recentemente a transposição foi totalmente reformulada, com o objetivo de aliviar os constantes congestionamentos naquele ponto (Figura 56).

Figura 56: Transposição da av. Mirassolândia sobre a linha férrea, 2015 e 2018



Fonte: Elaborado pela autora a partir de aerofotos da PMSJRP.

Outro eixo importante de acesso à Zona Norte (considerada neste trabalho) é formado pela avenida Danilo Galeazzi (nº 5 da Figura 54), que conecta o bairro ao centro da cidade e, originalmente, se bifurcava na estrada Dr. José Perozin (nº 6 da Figura 54), a qual acessa a área rural no extremo norte do município e que também foi local de implantação de loteamentos ilegais na década de 1990. Em 1988, com a implantação do loteamento João Paulo II, o acesso à estrada foi prejudicado, mas é certo que foi importante para o desenvolvimento da região assim como os demais eixos. A Danilo Galeazzi serve de acesso à cidade para quem chega pela rodovia Transbrasiliana (BR-153), e também se transforma na estrada de acesso ao distrito de Talhado, a nordeste. O loteamento João Paulo II é implantado em conjunto com quatro minidistritos industriais, o Giuliane e Jaguaré, de 1987; João Paulo II – 2, de 1989; e Ernesto G. Lopes, de 1992. E é nas proximidades do minidistrito do Jaguaré que começam a surgir, nos anos 2000, os bancos e estabelecimentos comerciais que contribuem para que a região se configure como centralidade (Região E).

Por fim, outros eixos importantes de acesso à Zona Norte são formados pela avenida Octacílio de Almeida (nº 9 da Figura 54), a sudoeste, que conecta o centro com a região da Zona Norte em recente processo de ocupação; a avenida Sebastião G. de Souza (nº 7 da Figura 54), marginal do córrego do Limão, transpondo o Córrego Piedade nos anos 1990; e a avenida Philadelpho Gouvêia Neto (nº 10 da Figura 54), que se inicia paralela à linha férrea a leste, abrigando o trecho canalizado do Rio Preto e dando acesso à região onde se instalaram recentemente vários conjuntos de edifícios verticais de média densidade e um mercado atacadista. Esta avenida constitui um eixo de conexão entre a região da represa municipal e também um acesso ao recente Shopping Cidade Norte. Na mesma época da inauguração do Shopping, em 2012, esta avenida recebeu uma intervenção para cumprimento da última etapa das obras ante enchentes na avenida Philadelpho, que contou com soluções de drenagem, mas também com tratamento paisagístico, incluindo pistas de caminhada e ciclovia que servem, atualmente, como área de esporte e lazer sobretudo para a população moradora da Zona Norte.

2.5.1. O Anel Viário e a superação de barreiras no território

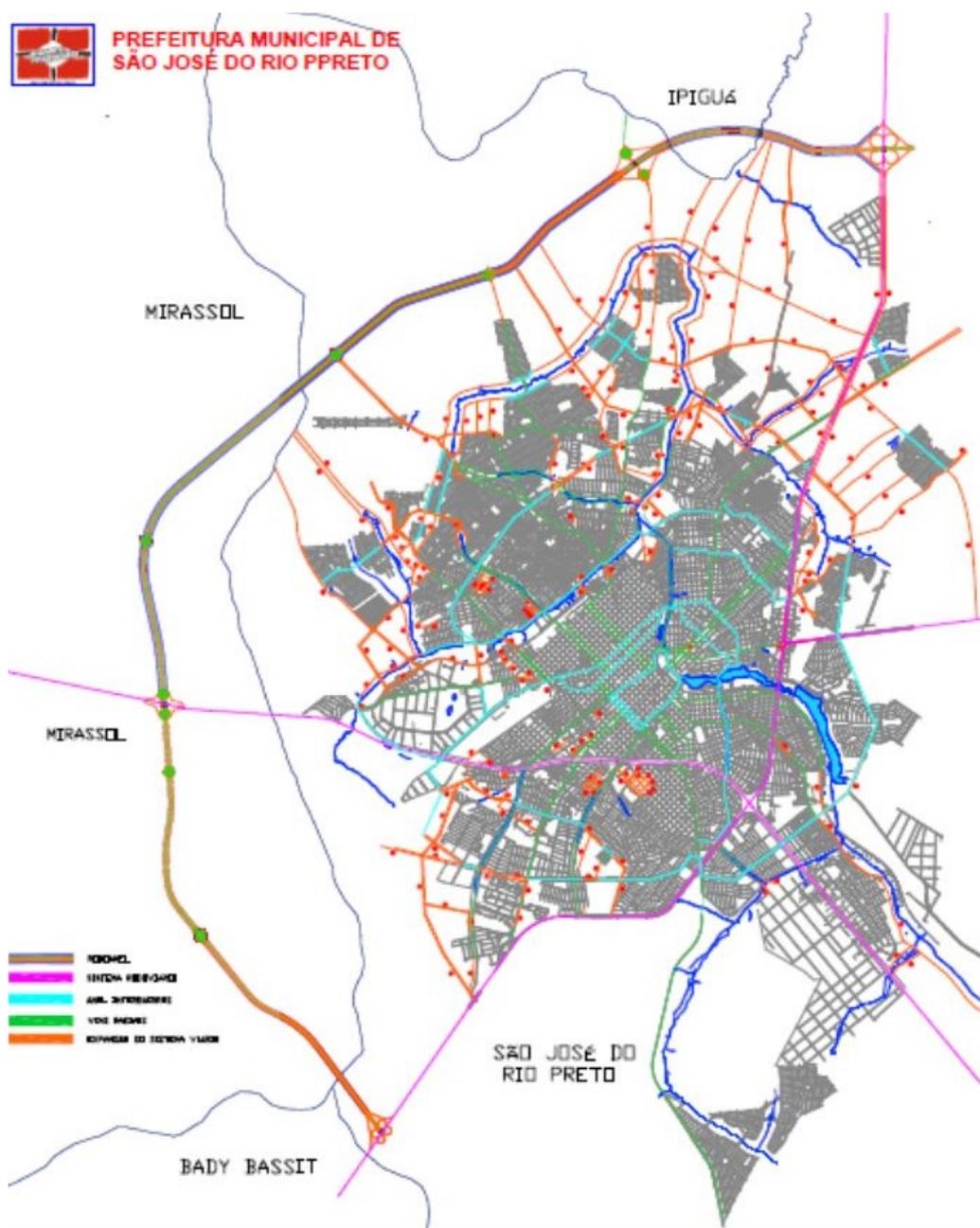
Além das vias de acesso à Zona Norte, passa a assumir importante papel na estruturação da região o eixo definido pela linha de alta tensão, que cruza a Zona Norte longitudinalmente conectando os principais eixos viários estruturantes da região. Na década de 1990, a avenida Antônio Antunes Júnior, que margeia o “linhão”, se inicia na marginal do córrego Piedade, próximo ao bairro CECAP, e vai neste momento até o córrego Piedadinha, afluente do rio Preto. É nas proximidades do cruzamento deste eixo com a avenida

Mirassolândia que se potencializam, na primeira década dos anos 2000, o comércio e os serviços disponibilizados por esta região, com bancos, lojas e rede de supermercados, determinando a consolidação da avenida Mirassolândia como centralidade (região C no mapa da Figura 55). A região, portanto, que já possuía demanda expressiva por comércio e serviços em função da concentração populacional em seu entorno, pela proximidade aos minidistritos e por ser o principal acesso à cidade pelos loteamentos ilegais da área rural Noroeste, teve seu valor de localização ampliado com o novo cruzamento, por promover a facilitação de acesso à avenida por porções da Zona Norte até então distantes dela.

Esta via faz parte do anel viário Joaquim Háwilla, projetado com o objetivo de conectar as regiões periféricas da cidade. O prolongamento da avenida Antônio Antunes Junior, especificamente, já era um projeto antigo, constando no plano viário estabelecido pela lei 8.708 de 2002, como integrante do que denominava *anel inter-bairros*¹⁹. A lei determinava a preservação das áreas a serem ocupadas pelo anel, o que garantiu que os novos loteamentos não interrompessem o trajeto. O projeto traçava um circuito perimetral parcial, estendendo a avenida no sentido nordeste, contornando a região leste ao longo do córrego Felicidade, então cruzando a Zona Sul, chegando até a região dos loteamentos fechados na região sudeste (Figura 57). O projeto seria responsável por estabelecer o traçado de trechos que cruzam os novos loteamentos então implantados e, com alterações posteriores, daria origem ao atual anel viário.

¹⁹ Posteriormente a lei seria alterada pela 9.711, de 2006, com algumas alterações. Algumas das interligações entre os trechos do anel não constavam no novo mapa, mas a maior parte dos trechos continuava constando como de preservação obrigatória para fins de implantação de estrutura viária.

Figura 57: Plano de expansão viária, São José do Rio Preto, 2002

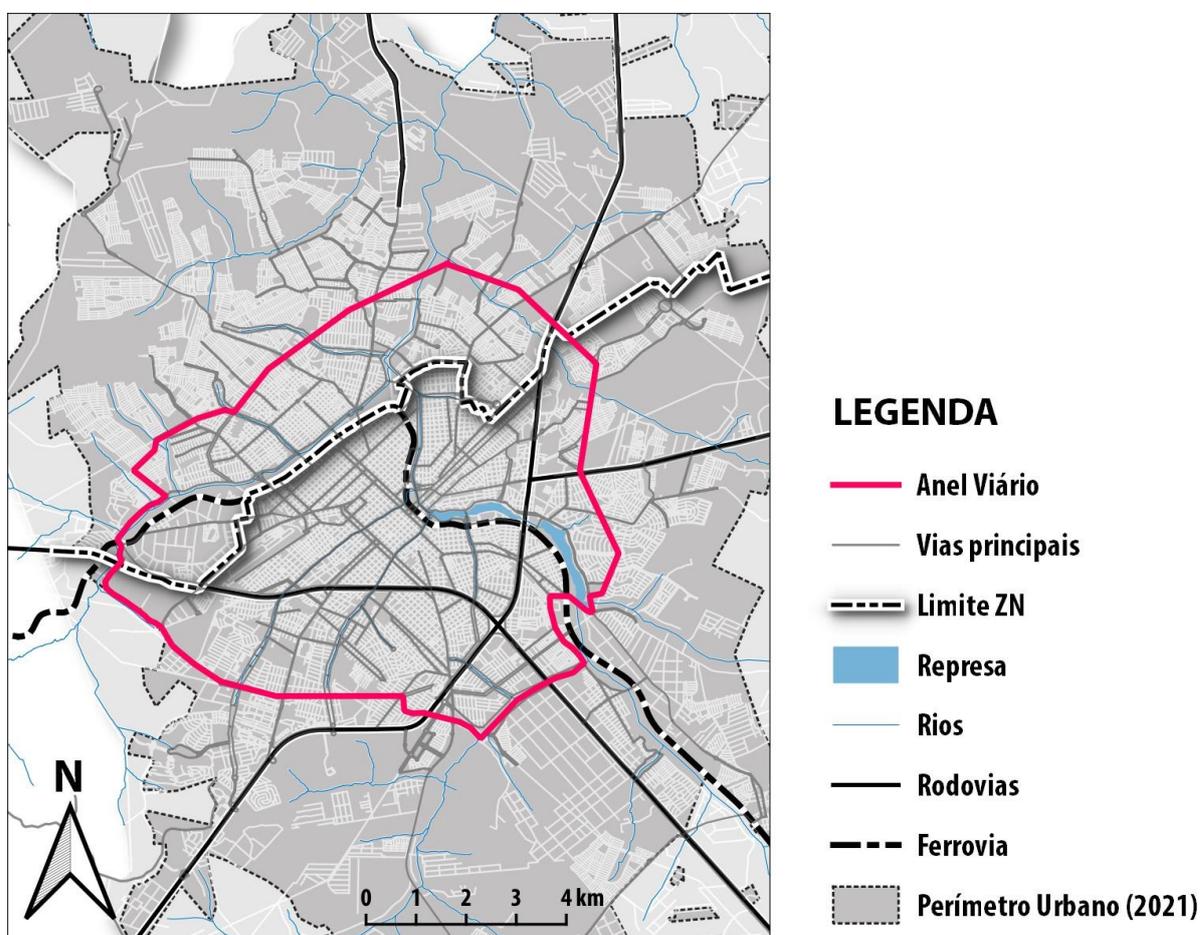


Fonte: PMSJRP.

O projeto atual (Figura 58) consiste na conclusão dos trechos faltantes, completando o circuito, e na Zona Norte constitui um importante eixo de interligação entre as sub-regiões que a compõem, pois faz a transposição dos córregos Cobertinho e Piedadinha, afluentes do córrego Piedade, que criam barreiras entre elas. Seu prolongamento, na direção nordeste, faz a transposição do rio Preto e do córrego Felicidade, acessando a região ocupada pelo residencial Solidariedade. A leste, faz a transposição da BR-153, chegando à região dos residenciais Lealdade e Amizade e, mais ao sul, ao bairro São Deocleciano. O anel possui uma extensão total de 35 quilômetros, e suas obras se dividiram em quatro etapas, iniciadas

em julho de 2019 e com previsão de conclusão no início de 2022, e incluem oito pontes, oito galerias pluviais de concreto e viaduto sobre a linha férrea, além dos 13 quilômetros de vias que se somam aos 22 quilômetros já existentes. Foram investidos 55 milhões de reais, com recursos do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA), da CEF²⁰.

Figura 58: Anel Viário, 2019



Fonte: Elaborado com base no Plano Viário Municipal (2021)

Em diferentes áreas do município, o anel que é considerado a maior obra de mobilidade urbana da história de Rio Preto promoveu transformações no mercado imobiliário. Na região sudeste, grandes empreendimentos ocupam áreas até então pouco acessíveis, e na região leste a tendência de crescimento com a implantação de condomínios fechados se acentua. A liberação da última fase do anel viário pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB foi anunciada durante vistoria do prefeito municipal a um dos trechos em obras, acompanhado do secretário de obras e do gestor executivo da construtora MRV,

²⁰ O FINISA foi criado em 2012, voltado para o investimento em projetos de saneamento, energia, transporte e logística do setor público, lastreado com recursos da própria caixa ou captado por mercado de capitais. Segundo site da Caixa, trata-se de financiamento com processos de contratação e prestação de contas ágeis e simplificados.

que está implementando um dos conjuntos residenciais, com 1.925 unidades habitacionais, beneficiados pela estrutura viária (CETESB..., 2021).

Além do anel viário, também está projetado o desvio da linha férrea que deixará de cruzar as áreas urbanas de São José do Rio Preto, Cedral e Mirassol. As obras, planejadas para iniciarem em 2024, contam com investimento de 500 milhões de reais, custeados pela Rumo, que em troca terá garantido o direito a exploração do trecho por 30 anos. A remoção desta barreira física histórica pode trazer impactos significativos ao ordenamento urbano dessas cidades, que devem ser analisados com cuidado pelos próximos anos.

Ao estabelecer conexões entre diferentes regiões da cidade, fazendo a transposição de barreiras físicas, interligando os demais eixos viários e permitindo o acesso rápido a diferentes regiões, o anel viário tem transformado a mobilidade urbana na Zona Norte, ainda que privilegiando apenas o transporte motorizado.

Com a transposição do Piedadinha, que ocorreu por volta de 2005, a região passou a receber também fluxos de toda a parte mais antiga da Zona Norte, e é precisamente o cruzamento do anel viário com a avenida Alfredo Antônio de Oliveira a localização escolhida para a implantação do Shopping Cidade Norte (Região D), cujo planejamento data do ano de 2006 e é inaugurado em 2012. O encontro destas duas avenidas, a avenida Alfredo Antônio de Oliveira e a avenida Antônio Antunes Junior, possibilitou tamanho acesso à esta região, que o caráter industrial presente no início da av. Alfredo Antônio de Oliveira (na Av. Danilo Galeazzi) não se mantém na região próxima ao Shopping, onde atualmente, surgiram redes de supermercado como o Atacadão e uma gama enorme de produtos imobiliários.

A natureza da formação de centralidades urbanas na Zona Norte de Rio Preto consiste essencialmente, na valorização de eixos viários responsáveis pela conexão da área urbana periférica, originalmente segregada, ao centro da cidade. Esta valorização ocorre em função da conjuntura vivida no tempo e espaço por cada uma destas vias. Estas “centralidades parciais” como define Lefebvre (1999), são os pontos, que atraem para si tudo que povoa as imediações: coisas, obras, pessoas, que promovem a concentração urbana. A partir desta leitura e acompanhando o processo histórico de urbanização, compreende-se que as centralidades se concentram na atualidade nas avenidas Mirassolândia, Fortunato Ernesto Vetorasso, Danilo Galeazzi e na região do Shopping Cidade Norte, na avenida Alfredo Antônio de Oliveira. Esta última detém uma capacidade de atração que vai além da região de seu entorno, é de âmbito regional, e por isso tem um papel importante na transformação da Zona Norte. A rua Aparecido do Taboado no bairro Eldorado, ainda se apresenta como polo de centralidade, no entanto, com um alcance bastante inferior se comparado aos demais. Quanto às outras vias apontadas como importantes pela conexão que promovem com a cidade, como

a avenida Octacílio de Almeida por exemplo, pode-se dizer que apesar de ainda não configurarem centralidades, com a expansão e adensamento da Zona Norte, o padrão de cidade polinucleada tende a se replicar.

2.6. O Shopping Cidade Norte e a valorização imobiliária

A inauguração do Shopping Cidade Norte em outubro de 2012 constitui um marco simbólico da transformação pela qual passa a Zona Norte nas últimas décadas. Com 125 lojas, três salas de cinema e um supermercado distribuídos em 25 mil quadrados, oferece cerca de 1.100 postos de trabalho e representa a ascensão de uma população até então estigmatizada por sua condição de pobreza e exclusão à categoria privilegiada que tem acesso ao consumo de produtos de marca, cinema e redes de fast-food. Mas o shopping também é a prova de uma mudança na forma como a região é vista pelo setor comercial. Sem dúvidas, a implantação do empreendimento foi resultado de uma rigorosa pesquisa de mercado, que constatou o potencial de consumo da região e indicou o melhor ponto para sua implantação. De acordo com entrevista dada por Luiz Carlos Tarraf, do grupo Tarraf, responsável pelo empreendimento, “com a inauguração do shopping, a cidade voltou a atenção para a região, e começou a descobrir o que ela é. *Eu não inventei essa região, a região já era;* e agora os investimentos maiores estão chegando” (REGIÃO NORTE... 2019, grifo nosso). De certa forma, é possível dizer que a implantação do shopping é um dos marcos de uma trajetória de ascensão da Zona Norte aos olhos do mercado. Por ocasião de sua inauguração, era noticiado que a Zona Norte abrigava 150 mil moradores, 7.700 empresas, valorização imobiliária e atração de novos investimentos (REGIÃO NORTE..., 2012).

A importância da região para o município também está no próprio contingente populacional, cujas necessidades e anseios se tornam importantes instrumentos para angariar votos. Em 2002, o vereador Edmo Alves da Costa protocolou requerimento ao Executivo municipal para viabilizar estudos para criação de uma Administração Regional da Zona Norte, ou a instalação de uma Subprefeitura. Nas justificativas, a “próspera fase de expansão” da região, com 100 mil habitantes e as falhas administrativas decorrentes da distância da administração central, apesar de contar com inúmeros estabelecimentos de comércio e serviços. Já em 2009, há outra proposta, do vereador Aparecido Carlos dos Santos (conhecido como Carlão do JC), para transformar a Zona Norte em Distrito municipal, justificada pelo fato dos moradores não terem “necessidade de se locomover para outras regiões ou para o centro da cidade para fazer suas compras ou pagar suas contas, pois tudo é realizado dentro do conglomerado de bairros que formam a Zona Norte” (SJR, 2009). O

mesmo vereador faz requerimento no ano seguinte para construção de uma subprefeitura e um cartório de notas na região.

O estudo no sentido de expandir a administração para a Zona Norte teria início em 2010, com resolução de autoria do vereador Maurin Alves Ribeiro, que criava uma “Comissão Especial de Vereadores, para empreender levantamentos, estudos e debates relativos à implantação de uma Subprefeitura na Região Norte do Município”, a serem concluídos em prazo de 120 dias. Após prorrogação do prazo e visitas realizadas a subprefeituras em outras cidades, em 2011 foi aprovada a criação da Subprefeitura através de emenda à Lei Orgânica do Município (Figura 59).

Figura 59: Emenda à Lei orgânica, criando a subprefeitura da Zona Norte



Fonte: Câmara Municipal de São José do Rio Preto (2021)

No ano de 2013 é instalada no Shopping Cidade Norte uma extensão da Prefeitura, chamado de “Ganha Tempo Cidadão”, oferecendo 280 serviços a pessoas físicas

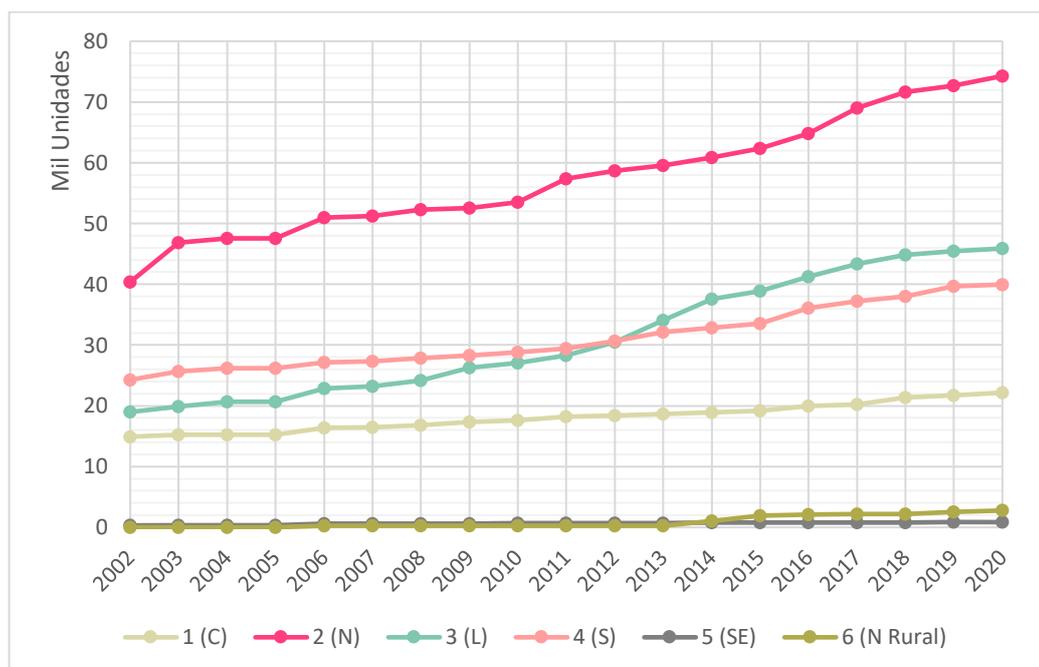
e jurídicas das Secretarias da Fazenda, Obras, Habitação, Trânsito e SeMAE, e em janeiro de 2020 o espaço físico é aumentado, os serviços oferecidos são ampliados para 400 e a instalação passa a representar a “Prefeitura Norte”.

Não é exagero afirmar que este evento consolida uma centralidade na região. Os habitantes que, como afirma a justificativa do requerimento de 2009, já não precisavam ir para o centro da cidade para fazer compras, agora passam a ter à disposição os serviços essenciais da Prefeitura. É significativo também o fato de estarem associados no mesmo lugar o Shopping Center, que simboliza o consumo, e a Subprefeitura, fazendo com que o primeiro acabe personificando a presença do Estado na região. Seja por conveniência dos serviços oficiais, seja pelo consumo ou pelo lazer, o Shopping acaba se consolidando, com a ajuda da Prefeitura, como um ponto central da região, que agora se torna mais independente do restante da cidade.

Dois anos depois da inauguração do Shopping, em 2014, a Zona Norte já era uma “mina de ouro”: anunciava-se que os imóveis tinham sofrido valorização média de 130% em cinco anos (CRESCIMENTO..., 2014); em 2019, a afirmação é de que “em cinco anos o preço do metro quadrado cresceu 3 vezes” (REGIÃO NORTE..., 2019).

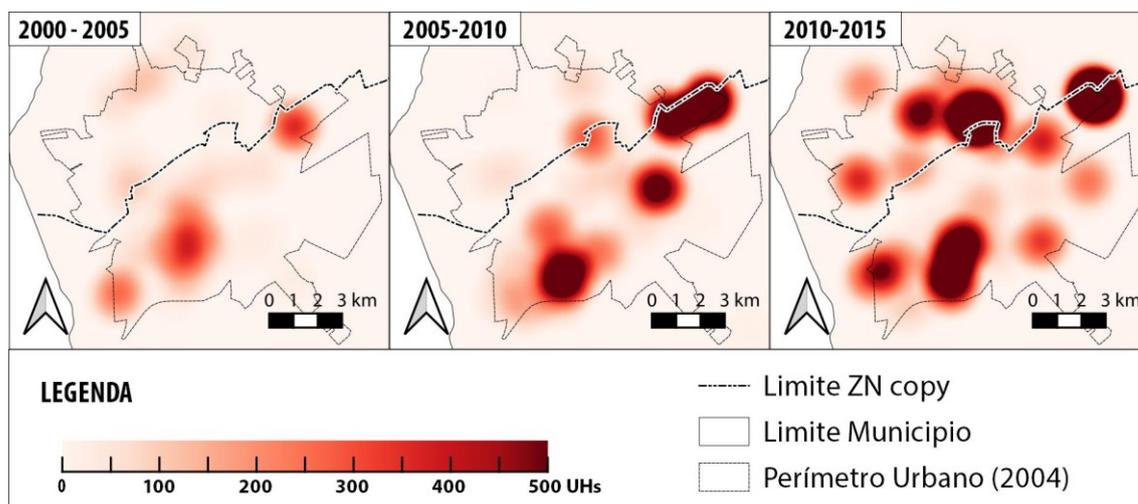
O interesse do setor imobiliário na região pode ser ilustrado pelo número de unidades prediais cadastrados pela Prefeitura, entre 2002 e 2020 (Gráfico 14). Neste período, há um incremento de 33.907 unidades na Zona Norte²¹, o que corresponde a um crescimento de 84% no período; proporcionalmente, o crescimento só não é maior do que a até então pouco ocupada Zona Leste, que vê um incremento de 26.907 lotes, ou 142%. Somente entre 2002 e 2009, há um crescimento de 30,2% na Zona Norte e 38,6% na Zona Leste, enquanto entre 2009 e 2020, o crescimento é de 41,3% e 74,4%, respectivamente. No município como um todo, os índices são de 26,6% e 46,3%, o que reflete o impacto do programa MCMV, mas também demonstra a atração exercida por essas duas regiões.

²¹ É importante ressaltar que a divisão territorial utilizada para esta análise, adotada na Conjuntura Econômica do município desde a sua primeira edição, de 1985, é diferente da utilizada em outras setorizações. Estão incluídos na Zona Leste bairros que consideramos como pertencentes à Zona Norte, como os residenciais Lealdade, Amizade e Solidariedade, e os jardins Marisa Cristina.

Gráfico 14: Unidades prediais, por setor imobiliário em S. J. do Rio Preto, 2002 a 2020

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Conjuntura Econômica (2003-2021)

A produção habitacional por empresas privadas, segundo dados coletados por Lisboa (2019), também ilustra o deslocamento do interesse do mercado imobiliário. Até 2005 grande parte da produção se concentrava nas regiões sul, leste e sudoeste da cidade, o que se intensifica no período seguinte, quando a produção imobiliária começa a crescer. É no terceiro período, entre 2010 e 2015, que ocorre uma explosão imobiliária na Zona Norte, sobretudo na localidade do Shopping Cidade Norte, acompanhando o crescimento da cidade como um todo, como pode ser verificado na Figura 60.

Figura 60: Produção habitacional por empresas privadas em São José do Rio Preto, 2000 a 2015

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Lisboa (2019)

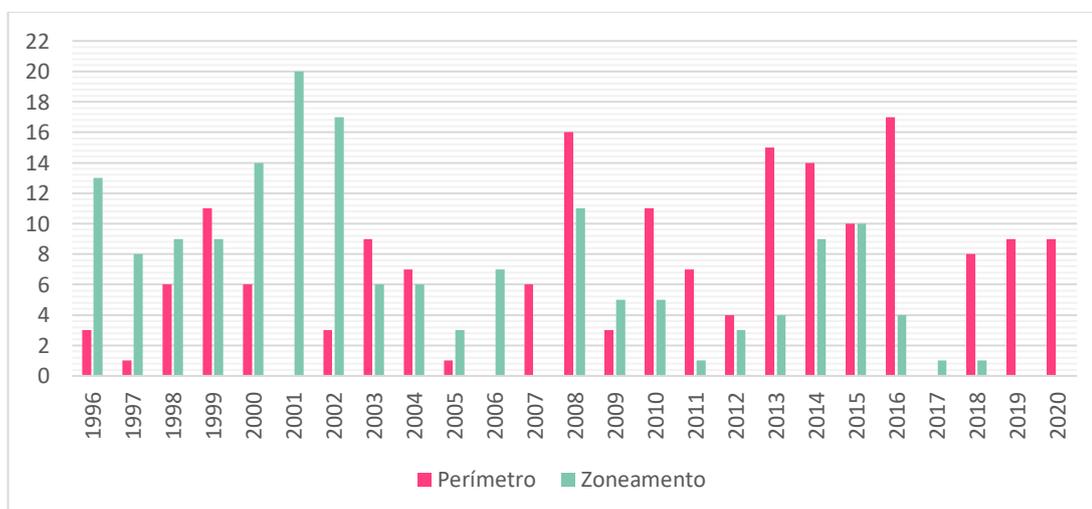
2.7. Os marcos regulatórios e o reflexo sobre a expansão da Zona Norte

O processo de expansão urbana em São José do Rio Preto pode ser compreendido pela construção de centralidades, que ocorre através da articulação e combinação de diferentes estratégias, engendradas em distintas esferas e através de mecanismos que já foram aqui expostos. E ainda que estas estratégias muitas vezes não tenham atores e interesses comuns, elas são regidas por uma linguagem universal que se estabelece com a razão neoliberal. No campo dos marcos regulatórios sobre uso e ocupação do solo urbano, a leitura histórica sobre as últimas décadas demonstra como a contínua alteração da legislação urbanística promoveu a expansão territorial e impactou no ordenamento urbano.

Em 2006, como já mencionado, foi realizada a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, mantendo a direção do desenvolvimento econômico e tecnológico, com ênfase na sustentabilidade. Nesta revisão não houve uma atualização da lei de zoneamento e continuou valendo a implementada em 1992, junto ao Plano Diretor de 2006. Apesar do perímetro urbano ter sido incluído em ambos PDs, ele sofreu constantes alterações ao longo dos anos.

O Gráfico 15, a seguir, apresenta o número de leis identificadas que fazem alterações no perímetro urbano e no zoneamento, por ano. Nota-se que há uma concentração das leis alterando o zoneamento entre os anos de 1996 e 2006, chegando a 20 alterações em 2001, indicando uma necessidade de acomodação das áreas já ocupadas.

Gráfico 15: Leis com expansão do perímetro urbano e com alteração no zoneamento, São José do Rio Preto, 1992 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de PMSJRP

Com relação a ampliação do perímetro, até 2006, esta ocorre em duas fases, entre 1996 e 2000 e depois de 2002 a 2005. A primeira, que sucede a aprovação do PD de 1992, indica uma expansão do perímetro, e sete das dez leis até 1998 fazem constar que a expansão está condicionada à implantação de loteamentos habitacionais, sendo cinco deles especificamente populares ou de cunho social. No período seguinte, como se verificou, há um processo de ocupação de vazios, e pode-se inferir que estas expansões correspondem à conversão das áreas rurais remanescentes. Uma nova fase de alterações ocorre em 2008, somente dois anos após a revisão do PD, em 2006, e reflete o boom imobiliário resultante do aumento de recursos nos governos federais e o início do PAC habitação. A partir daí as expansões do perímetro urbano são irregulares, porém constantes, até os dias atuais.

São 166 alterações de zoneamento e 176 alterações no perímetro urbano em um período de 28 anos que compreendem as três versões do Plano Diretor do município. Muitas das leis levantadas indicam, além da expansão do perímetro, o zoneamento urbano em que as novas áreas urbanas são enquadradas. Embora as alterações comecem somente quatro anos após o primeiro plano, e reduzam em 2006 após a primeira revisão, o grande número de alterações revela que a expansão urbana é feita, essencialmente, de forma política.

O decreto municipal 16.549, de 2012, passa a fazer uma série de exigências para a expansão urbana, como a apresentação de documentos e projetos e o atendimento a aspectos urbanísticos, entre os quais a proximidade de área urbana já consolidada e a racionalização do trânsito e do transporte público, que devem ser analisadas por órgãos técnicos da Prefeitura. Nas leis de ampliação do perímetro subsequentes, passa a constar textualmente a análise, feita e aprovada pelas secretarias de Planejamento Estratégico, Ciência e Inovação; Meio Ambiente e Urbanismo; Obras e o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto. Como se observa pelo gráfico, o decreto não resulta em diminuição do número de alterações no perímetro urbano nos anos que se seguem, e tampouco, como se observa pelos mapas apresentados nesta tese, inibe a implantação de loteamentos em áreas isoladas.

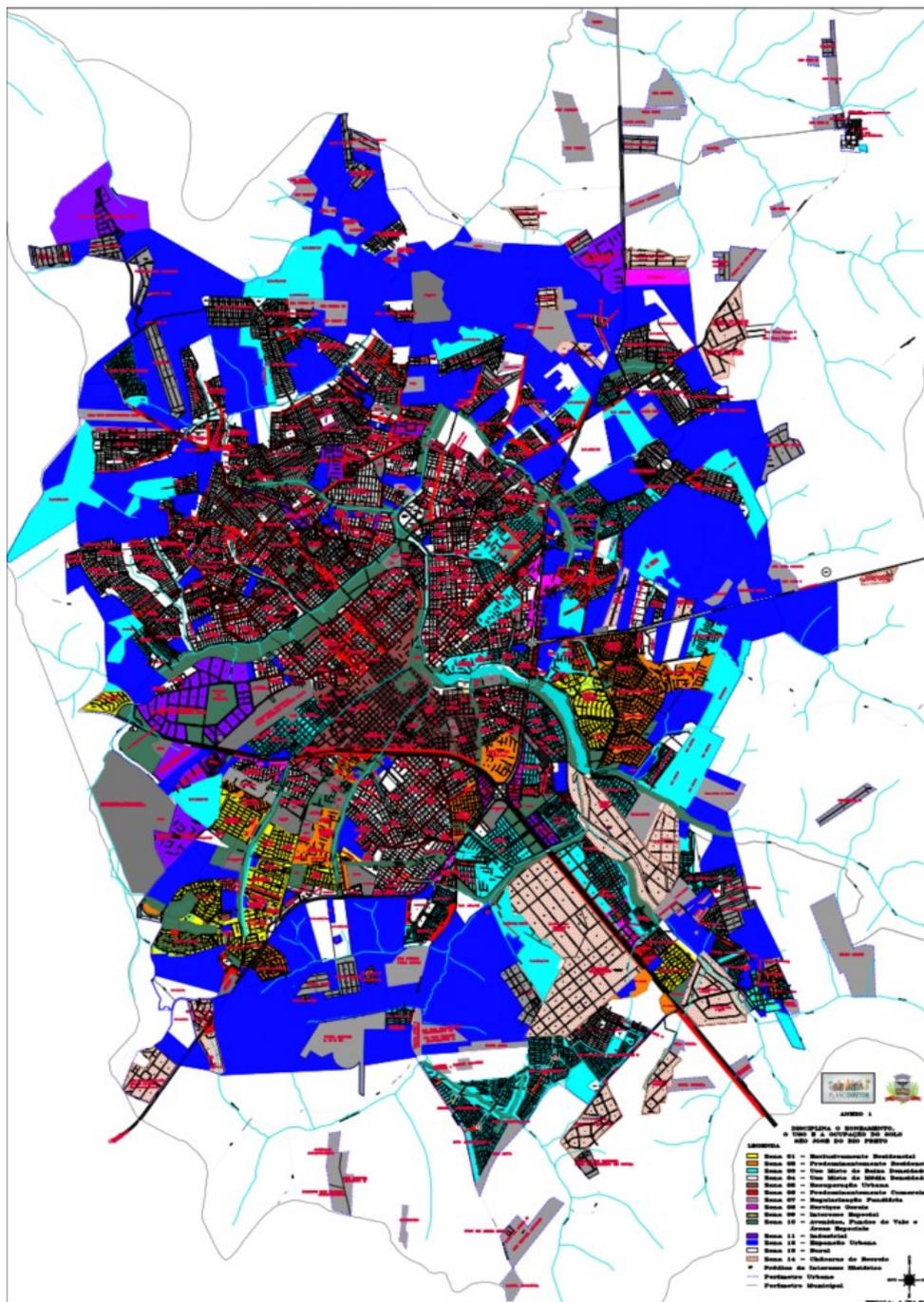
Novas exigências para a expansão urbana seriam impostas a partir de 2018, quando os decretos municipais 18.085 e 18.084 passaram a exigir uma contrapartida social, “para compensação dos impactos gerados pela nova construção”, do proprietário da área a ser loteada, em forma de execução de obras, serviços ou equipamentos públicos. O decreto 18.084 define o critério do cálculo do valor da contrapartida, que leva em conta a dimensão da área, número e área dos lotes, valor venal, tipo de uso, número de habitantes e respectivo impacto aos serviços e infraestrutura urbanos. O pagamento em dinheiro depositado no Fundo de Desenvolvimento Sustentável passou a ser adotado em 2019, em valores que variaram, até 2020, de 211 mil a 4,98 milhões de reais.

Em 2021 foi aprovada a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, assim como dos Códigos de Obras e de Posturas e das Leis de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, Plano Viário e Parcelamento do Solo, após um extenso trabalho envolvendo audiências públicas com ampla participação da sociedade. Embora não seja nossa pretensão fazer uma análise da revisão do Plano, é interessante chamar a atenção para algumas mudanças pontuais. Uma delas é a criação, pela Lei do Plano Diretor, do Grupo de Análise de Projetos Urbanísticos (GRAPROURB), constituídos por membros das secretarias municipais e da EMCOP, com a função de analisar a viabilidade de novos loteamentos ou grandes empreendimentos com impacto na infraestrutura. O Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (CPPDS) passou a contar com 20 membros, dos quais nove são membros de secretarias municipais, um do SeMAE, um do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) e os demais de entidades de classe como Sociedade dos Engenheiros, IAB, ACIRP, CRECI, OAB, Fórum de Associações de Bairro, Sindicatos.

A Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo mantém 14 zonas, como no plano anterior, mas alterou algumas das definições. Entre elas, a Zona 12 – Expansão Urbana (em azul escuro na Figura 61) e a Zona 13 – Zona Rural passaram a ter definição bastante parecida. A primeira está incluída no perímetro urbano e é conveniente à promoção de novos empreendimentos, a outra está excluída do perímetro e é conveniente à promoção da expansão urbana²²; ambas, para cumprirem seu papel e serem loteadas, devem “ser objeto de análise do GRAPROURB quanto à infraestrutura necessária ao local e, posteriormente, do CPDDS no que se refere ao seu zoneamento” (SJRP, 2021, p.9).

²² No artigo 62, onde há novamente definição da Z13, lê-se “conveniente à promoção de novos empreendimentos”, ou seja, passa a ter a mesma definição da Z12 quanto à finalidade.

Figura 61: Mapa de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo de São José do Rio Preto, 2021



Fonte: Reprodução do anexo da Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo (2021)

O mapa de zoneamento acima revela que o novo perímetro urbano acaba englobando os vazios urbanos deixados não somente pelos loteamentos mais recentes que avançaram sobre o antigo perímetro, como também parte dos loteamentos regularizados nas áreas rurais, transformando-os em áreas de expansão urbana (Z12), cujas dimensões, visivelmente desproporcionais à área ocupada do município, abrem margem para a implantação de novos loteamentos em áreas destacadas da malha urbana existente,

favorecendo novamente a especulação imobiliária. Resta saber se o controle exercido pelo CPPD, que conta com participação da sociedade civil, será suficiente para impedir que esta prática ocorra de forma corriqueira.

2.8. A Zona Norte como nova centralidade

O crescimento da Zona Norte e a incursão das diferentes formas do capital em seu território é motivado, como exposto neste capítulo, por uma série de fatores, da produção pública habitacional à implantação de um Shopping ou uma Subprefeitura, que se articulam e se influenciam mutuamente, de forma a potencializar os efeitos de uma desejada centralidade, que permite a realização destes capitais. Constitui a espinha dorsal desta transformação, a nosso ver, a produção habitacional, sob orientação de um poder público e moldado pela especulação imobiliária e pelos ciclos financeiros globais; e este processo é condicionado pela criação de uma centralidade, que potencializa a exploração da terra através do valor da localização.

Para Lefebvre, a centralidade é a representação de sua negação, a descentralização, que concentra a essência do urbano. A cidade é fruto de uma centralidade original, que “ad-vém desde o primeiro re-colhimento e da primeira re-coleção de objetos dispersos na natureza, desde o primeiro ajuntamento ou amontoado de frutos” (LEFEBVRE, 1999, p.115), e funda a cidade ao se contrapor à realidade pré-existente na natureza. A concentração que caracteriza o centro urbano é também uma anulação virtual das distâncias, na medida em que o urbano é o local onde o entrelaçamento das atividades se enovelam de forma indistinguível umas das outras.

Com mais frequência, ele supõe e propõe a concentração de *tudo* que existe no mundo, na natureza, no cosmos [...]. Em que ponto? Qualquer ponto pode tornar-se o foco, a convergência, o lugar privilegiado. De sorte que todo espaço urbano foi, é, e será concentrado e *poli(multi)cêntrico*. (LEFEBVRE, 1999, p.46)

A natureza multifacetada do urbano é descrita, ainda segundo Lefebvre, de forma parcial por diferentes olhares que o recorta de acordo com seu próprio campo. Assim, uma leitura segundo os interesses dos capitais, pode definir a centralidade pela atratividade do espaço quanto ao seu potencial de reprodução. Enquanto o capital comercial se beneficia da aglomeração, potencializando as vendas, o capital da incorporação concorre com ele, prevalecendo a forma de atividade que proporcionar a maior possibilidade de gerar sobrelucro. Em suma, o preço da terra é determinado não somente pelo valor agregado pelo trabalho social, composto do valor do produto em si somado ao valor da produção (VILLAÇA, 2001),

mas pelas “atividades econômicas que mais podem pagar pelo seu uso” (RIBEIRO, 1997, p.74). Uma leitura sociológica, no entanto, revela uma centralidade baseada nas distâncias entre as habitações e as localidades que sustentam a vida cotidiana, como o comércio, lazer, órgãos assistenciais, escolas e saúde. Se estes elementos se tornam importantes sob o ponto de vista do morador, por outro eles não definem, por si, o preço da terra, já que a importância de cada um deles depende das características socioeconômicas de cada classe social. Assim, as classes mais pobres são mais dependentes de serviços essenciais como creches e postos de saúde, enquanto as mais ricas priorizam espaços de compras e lazer exclusivistas. Para Villaça, disputa-se, entre as classes, um recurso fundamental que é a localização. “As burguesias produzem para si um espaço urbano tal que otimiza suas condições de deslocamento” (VILLAÇA, 2001, p.238).

A exploração dos diferentes tipos de centralidade é essencial para a exploração capitalista da terra. O valor atribuído à terra, portanto, define as dinâmicas que, em última instância, moldam a paisagem urbana que se constitui em cada localidade, segundo suas potencialidades. Uma centralidade provida de aglomeração é mais atrativa para o capital comercial; e se ela é suficiente para que ali se instalem estabelecimentos de grande porte, como redes hipermercados, mercados atacadistas e shopping centers, estabelece-se um ciclo, onde a localização se torna mais atrativa para a habitação. Cria-se então uma centralidade para o capital imobiliário, que enxerga nesta centralidade uma forma mais atrativa de explorar uma maior densidade construtiva. A estratégia de ocupação dos espaços urbanos centrada no lucro deste capital se torna o eixo de uma prática especulativa, que precisa obter a anuência dos órgãos responsáveis pelo ordenamento urbano. Associa-se aí o capital financeiro, que vê surgir uma oportunidade de explorar a circulação monetária, antes restrita aos fluxos locais através do comércio local e informal, e que é absorvida, segundo Harvey (2011) através de uma destruição criativa das relações essenciais, cujo objetivo é a inclusão de uma parcela populacional nos circuitos financeiros globais. Esta inclusão se dá através da exploração do comércio, mas também da produção habitacional, em diferentes faixas econômicas, em diferentes períodos, e é canalizada pela implantação de bancos e instituições financeiras, que financiam e gerenciam os fluxos econômicos locais. Para Harvey (2013) a produção imobiliária passa a se aproximar do mercado de capitais, convertendo-se em parcela de um regime de acumulação flexível, em que a rentabilidade pelo aumento do preço da terra compete com a das aplicações financeiras.

A ideia de centralidade que se observa na Zona Norte, dessa forma, é aquela mais distante, em que se observa um deslocamento dos interesses do capital, e onde transformações urbanísticas mimetizam as características dos centros originais, como caracteriza Fix (2011), e que se concentram e se sobrepõem em estruturas que se

materializam no espaço criando as contradições que, para Harvey, estabelecem o fenômeno instável da centralidade.

A centralidade Zona Norte se fez a partir da adição de cada um dos elementos históricos apresentados neste trabalho, tendo a produção pública habitacional como elemento estruturante, se não, central, de um projeto de dominação e captura da mais valia ali produzida. Como já descrito anteriormente, ainda que a produção de habitação tenha sido um importante indutor para a formação da Zona Norte como periferia e para a sua transformação enquanto centralidade, os mecanismos envolvendo a regulação do solo urbano, o sistema viário, a implantação de shopping centers, a construção subjetiva do sujeito neoliberal e a política de desenvolvimento econômico promovido pelo programa MCMV foram fundamentais para a consolidação deste novo território. A qualidade de centralidade alçou a Zona Norte à condição de “Cidade Norte”. A paisagem urbana se transformou, a imagem pejorativa que a região carregava também; a Zona Norte se tornou “mina de ouro”, uma mina a ser explorada de todas as formas possíveis.

Mas o que significa para as pessoas, essa metamorfose por qual passou a região? Cabe entender, aqui, o significado destas transformações no acesso à cidade e nas condições socioeconômicas e de vulnerabilidade dos sujeitos que ali habitam. Afinal, qual o real impacto das políticas habitacionais adotadas ao longo das décadas anteriores sobre estes aspectos? Até que ponto, realmente, a Zona Norte se aproxima, em termos sociais e demográficos, das demais regiões da cidade? São estas algumas das questões que se espera responder na segunda parte desta tese.

PARTE 2

3 O quadro socioeconômico como ponto de inflexão sobre o acesso à cidade

“Margens são lugares que não estão fora do Estado, pelo contrário, como rios, fluem por todo o seu corpo” (DAS; POOLE, 2008, tradução da autora).

A Zona Norte de São José do Rio Preto ao ser alçada ao nível de centralidade urbana a partir da atuação de diversos atores, dentre eles o Estado, sobretudo nas duas últimas décadas, como exposto no segundo capítulo, foi acompanhada por uma ressignificação da região como um todo, de periferia à Cidade Norte! Uma mudança estrategicamente conduzida pelo capital mercantil e imobiliário e em período mais recente, pelo capital financeiro imobiliário, para maior extração da renda de um local até então à margem do mercado global. A fala do coordenador de vendas de uma das construtoras atuantes na região confirma as observações realizadas aqui: “É uma mina de ouro essa região e com certeza vai durar muitos anos ainda” (CRESCIMENTO..., 2014). Na mesma linha, e descrevendo as transformações ocorridas no território, a moradora do Jardim Marajó (EHIS fruto de desfavelamento), relatou: “tenho tudo o que preciso aqui na Zona Norte, desde lojas e shopping. Faz um bom tempo que não vou até o Centro para comprar” (DHOJE, 2018). Como resultado, embora seja possível constatar a formação de uma nova centralidade, através da presença de elementos e características urbanas que somente se verificam nas regiões centrais, não se pode afirmar o mesmo com relação às características socioeconômicas da Zona Norte, que não somente se mantêm distintas das da região central, como em alguns casos se distanciam ainda mais.

Através de uma leitura ainda “de longe e de fora”, apoiada nos dados socioeconômicos disponibilizados pelo IBGE de 2000 e 2010, pela Secretaria da Fazenda da PMSJRP, com dados de 2013 e 2021, pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) com dados de 2013 e 2015 e pela Pesquisa realizada em parceria entre a UFSCar e UNESP-Araquara em 2014, foram elaborados mapas com informações espacializadas através do software QGIS, para que a análise pudesse ser realizada com maior compreensão do significado dos dados socioeconômicos então ilustrados e sobrepostos no território rio-pretense. Ao todo foram abordados aspectos referentes à vulnerabilidade social, incluindo renda, idade, gênero e raça; também, escolaridade e analfabetismo; local de moradia anterior, condições da moradia e de suspeita de trabalho infantil, índice de violência contra mulher e

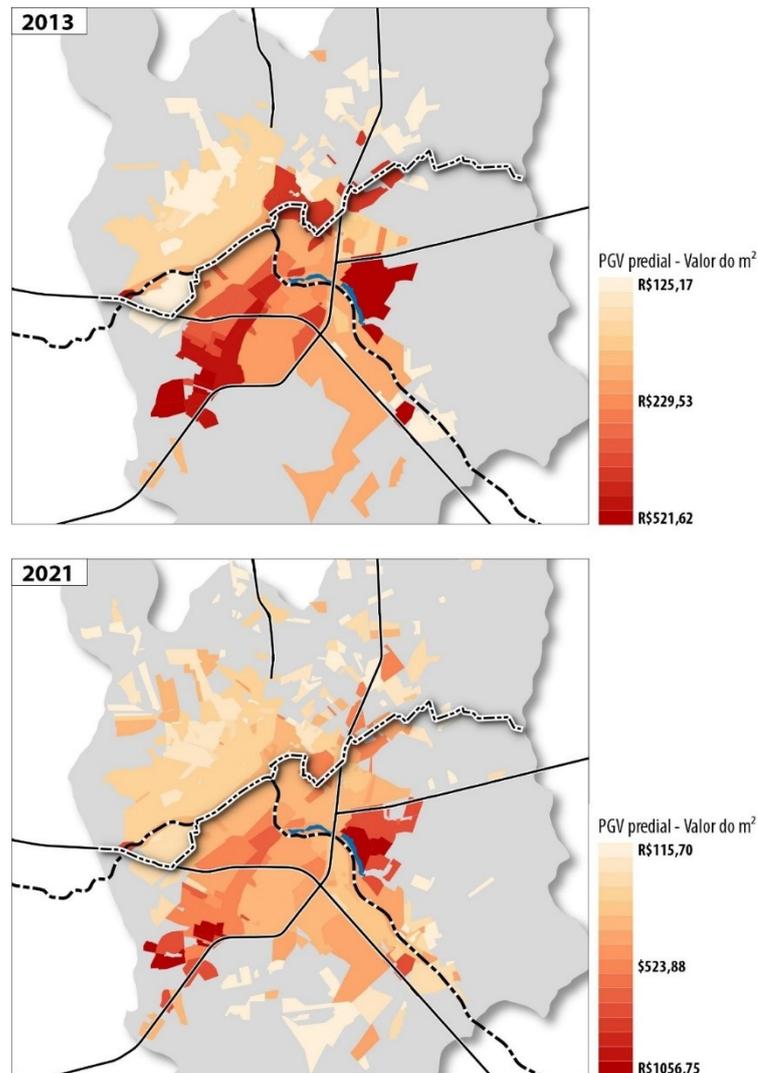
criança, número de adolescentes grávida e de famílias recebendo benefícios do Estado; tempo de deslocamento médio do trajeto casa-trabalho e ainda, a planta genérica de valores que inaugura a leitura realizada.

O processo de valorização da terra, por estar relacionado ao fator localização e, portanto, ao grau de completude que envolve a composição do espaço urbano, pode contribuir para a leitura socioespacial de um determinado território. Dessa maneira, através dos mapas na Figura 62 a seguir, que ilustram os valores atribuídos, através da Planta Genérica de Valores (PGV), ao metro quadrado construído dos imóveis em cada região do município, para fins de cálculo de IPTU, é possível observar o processo desigual de valorização que acontece em São José do Rio Preto. Por meio dos mapas afere-se que apesar dos investimentos e da dinâmica comercial e imobiliária na região Norte do município nos últimos 20 anos, a diferença entre os valores de PGV predial entre os anos de 2013 e 2021, nas porções Norte e Sul do território (“a Sul”, mais especificamente, a leste e sudoeste) se intensifica enormemente.

Na planta de 2013 verifica-se que o valor do imóvel é mais alto principalmente nas regiões central, leste e sudoeste do município, assim como a porção leste da Zona Norte, em contraste com a região sudeste e, mais ainda, com o restante da Zona Norte. Em 2021, a tendência de valorização das regiões sudoeste e leste, onde se situam os loteamentos fechados de alto padrão, se acentua ainda mais, fazendo estas regiões se descolarem também da região central. A porção até então mais valorizada na região leste da Zona Norte passa a ter valor mais próximo daquele atribuído aos demais setores da região, ilustrando uma desvalorização relativa cujos motivos serão analisados mais adiante.

Note-se ainda que no período compreendido entre os dois mapas, enquanto o valor mínimo do metro quadrado diminui de R\$125,17 para R\$115,70, o valor máximo passa a ser de 4,16 vezes para 9,13 vezes o valor do mínimo de cada ano, mostrando que o contraste entre as zonas mais ricas e mais pobres vem se acentuando na última década.

Figura 62: Planta genérica de valores para fins de IPTU para imóveis edificados – valor do metro quadrado em São José do Rio Preto, 2013 e 2021

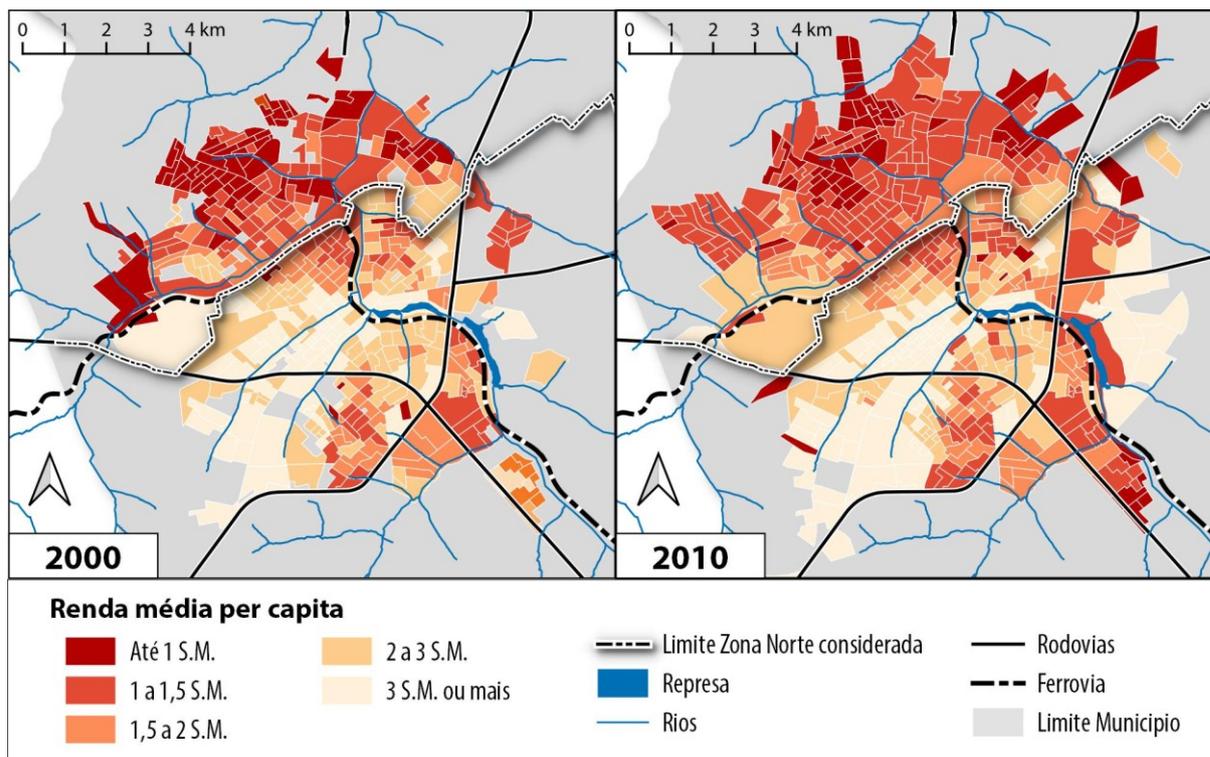


Fonte: Elaborado pela autora com dados da PMSJRP (2021)

Os mapas da Figura 63 abaixo demonstram que a distribuição de renda nos anos 2000 e 2010, segue um padrão similar ao da valorização dos imóveis identificado na década seguinte.

Se, no ano de 2000, as populações com renda mais alta se concentram nas regiões central, sudoeste e leste, ficando a população mais pobre nas franjas da cidade, a mesma característica ainda se percebe em 2010. Em ambos os momentos, é possível verificar que a população com a renda mais baixa se situa nos limites da zona urbana, principalmente nas regiões sudeste, na região do bairro Vila Toninho, e na porção mais ao norte da cidade, acima da linha férrea, em um contraste que evidencia que, apesar do aumento da renda em valores absolutos, a diferença relativa permanece, praticamente, inalterada.

Figura 63: Renda per capita média, por setores censitários em São José do Rio Preto, 2000 e 2010



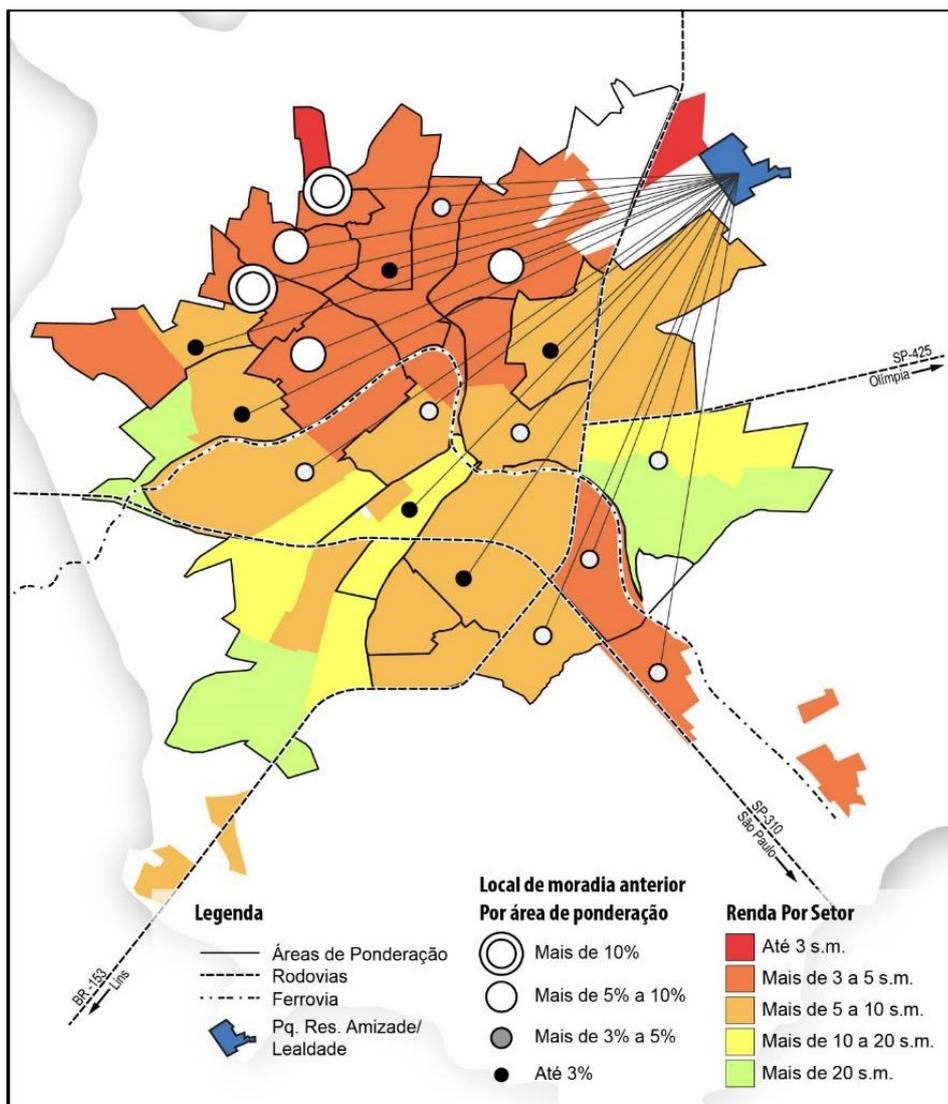
Obs: Salário Mínimo em 2000: R\$151, Salário Mínimo em 2010: R\$510
 Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

A manutenção desta situação de desigualdade pode em parte ser explicada pela política de implantação de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda nas regiões periféricas. Levantamento realizado²³ através de questionários nos Parques Residenciais Lealdade e Amizade, construídos com recursos do PMCMV em 2014 e destinados à Faixa 1, revelam que 79,43% dos moradores entrevistados moravam anteriormente em bairros cujo rendimento nominal mensal em 2010 era de até cinco salários mínimos, e deste total 12,15% vieram de bairros com rendimento de até três salários mínimos (Figura 64). Além disso, 55,6% são antigos moradores da própria Zona Norte, principalmente dos bairros mais pobres.

O que se nota nas Figuras 64 e 65 é uma prática de expansão do perímetro urbano no sentido norte pautada pela produção habitacional de interesse social, que acaba por intensificar uma concentração da população mais pobre naquela região agravando o problema e reforçando a histórica segregação socioespacial.

²³ Levantamento realizado durante pesquisa desenvolvida através da parceria entre UFSCar e UNESP em 2014. PAIVA, C. et al, 2016.

Figura 64: Local de moradia anterior de moradores dos Parques Residenciais Lealdade e Amizade, 2016



Fonte: PAIVA, C et al, 2016.

Ainda que persista a desigualdade de renda entre a Zona Norte e o restante do município, deve-se, porém, considerar que a política de provisão habitacional no município garantiu ao grande número de famílias meios de aquisição da casa própria, através dos programas de diferentes esferas governamentais, a prestações baixas e com menor impacto no orçamento familiar. Desta forma, ao menos em teoria, parte da renda até então destinada ao pagamento de aluguel ou prestações mais altas pode ser destinada a outros fins, melhorando as condições de vida dos contemplados pelos programas. Ou, em outras palavras, hipoteticamente, pode-se dizer que a provisão de HIS pode ajudar a diminuir uma desigualdade que não pode ser medida somente através da renda.

É neste sentido que o estudo da vulnerabilidade social pode jogar uma luz sobre as transformações socioeconômicas da Zona Norte, ao incorporar outros indicadores

além da renda. Segundo conceito desenvolvido por Katzman et al (1999), para uma abordagem mais efetiva ao problema da vulnerabilidade, é preciso compreender que para além de uma divisão entre pobres e não pobres, há subjacente às sociedades uma estrutura de recursos, os ativos domésticos, que proporcionam aos seus integrantes maiores ou menores chances de se obter mais renda e emprego ou outros recursos. E tais recursos não se opõem, necessariamente, aos passivos domésticos, ou seja, as necessidades não contempladas que se apresentam no cotidiano para a reprodução da vida. Desta forma, é possível uma abordagem que tem como vantagem ações mais efetivas, desde que levem em conta os comportamentos e mecanismos espontâneos que integram as vidas de cada sociedade, além de obter através de ações mais amplas resultados mais duradouros, que contribuem para a diminuição da vulnerabilidade social e estimulem uma mobilidade ascendente.

No caso específico da habitação, os autores citam o exemplo do Chile, onde

...setores pobres foram relocados em bairros com habitações subsidiadas pelo Estado, [e] se produziu um incremento nos recursos desta família enquanto foram destruídas outras fontes de recursos (redes sociais nos bairros em que viviam) que constituíam um recurso fundamental para conseguir empregos e renda. (KATZMAN et al, 1999, p.8, trad. nossa)

Assim, portanto, a Zona Norte enquanto um setor da cidade que se diferencia dos demais, não pode ser analisado somente pelo viés específico da pobreza, sobretudo quando esta é medida pela renda. Além dos recursos financeiros, é necessário considerar os recursos sociais que estruturam as famílias e as comunidades e que permitam aos seus integrantes maior segurança em momentos de maior vulnerabilidade. Quando, como no caso dos residenciais Lealdade e Amizade, ilustrado acima, as pessoas são retiradas de suas comunidades de origem e inseridas em uma outra organização espacial, retira-se delas importantes recursos que lhes serviam de suporte nas tarefas e necessidades cotidianas. Trata-se também de um processo de exclusão:

Uma definição de exclusão social que seja útil deve antes de tudo diferenciar-se da noção de pobreza. Para tanto, não se pode perder de vista que exclusão se define por oposição à integração social (KATZMAN et al, 1999, p.16, trad. nossa).

Com o objetivo de captar a vulnerabilidade da população paulista, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE desenvolveu o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS, baseado nas premissas de Katzman. O índice, (Quadro 7) composto por variáveis extraídas dos censos do IBGE de 2000 e 2010 e classificadas em duas dimensões – socioeconômica e demográfica – permite uma análise da vulnerabilidade

especializada, uma vez que os dados são segmentados por setores censitários (SEADE, 2013).

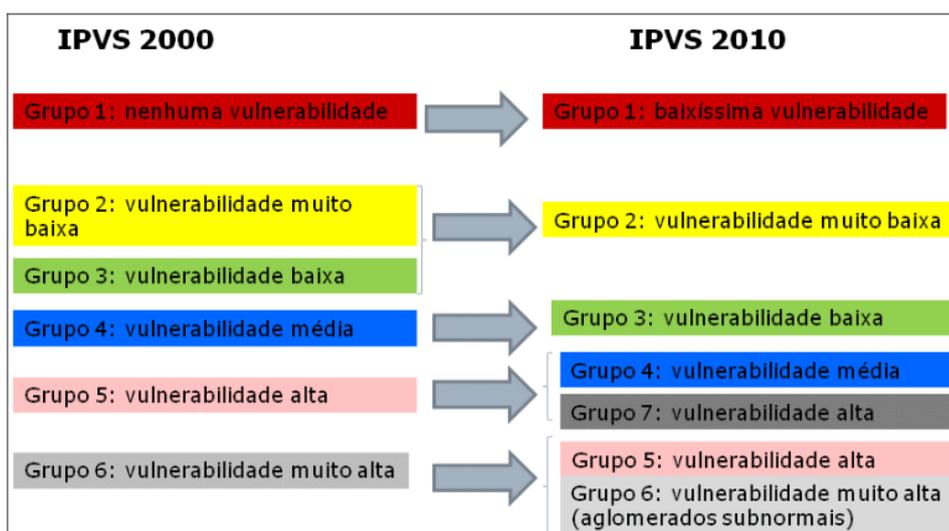
Quadro 10: Variáveis e dimensões do IPVS

Dimensão	Socioeconômica	Demográfica
Variáveis	Renda domiciliar per capita	% de pessoas responsáveis de 10 a 29 anos
	Rendimento médio da mulher responsável pelo domicílio	% de mulheres responsáveis de 10 a 29 anos
	% de domicílios com renda domiciliar per capita até 1/2 SM	idade média das pessoas responsáveis
	% de domicílios com renda domiciliar per capita até 1/4 SM	% de crianças de 0 a 5 anos de idade
	% de pessoas responsáveis pelo domicílio alfabetizadas	

Fonte: SEADE (2013)

Apesar de haver diferenças entre as variáveis utilizadas nos índices de 2000 e 2010, por conta de diferenças nos questionários aplicados nos respectivos censos demográficos pelo IBGE, é possível ser realizada a comparação desde que feita a correspondência entre os grupos, segundo a Figura 65, a seguir.

Figura 65: Comparação conceitual entre IPVS 2000 e IPVS 2010



Fonte: SEADE, 2013

Desta forma, considerando as correspondências acima, organizou-se o Quadro 11 e foram gerados os mapas da Figura 66 com a espacialização do IPVS nas áreas urbanas do município. Percebe-se que no ano de 2000, havia uma predominância de setores com vulnerabilidade alta ou média, em setores da região da Vila Toninho e outros isolados na região ao sul da rodovia Washington Luiz, mas principalmente na Zona Norte. Ali, chama a

atenção a alta vulnerabilidade nos bairros originados de EHIS, mesmo naqueles com mais de dez anos de implantação, à época.

Quadro 11: IPVS em EHIS com alta e média vulnerabilidade na Zona Norte, por IPVS 2000, índice correspondente em 2010 e IPVS 2010

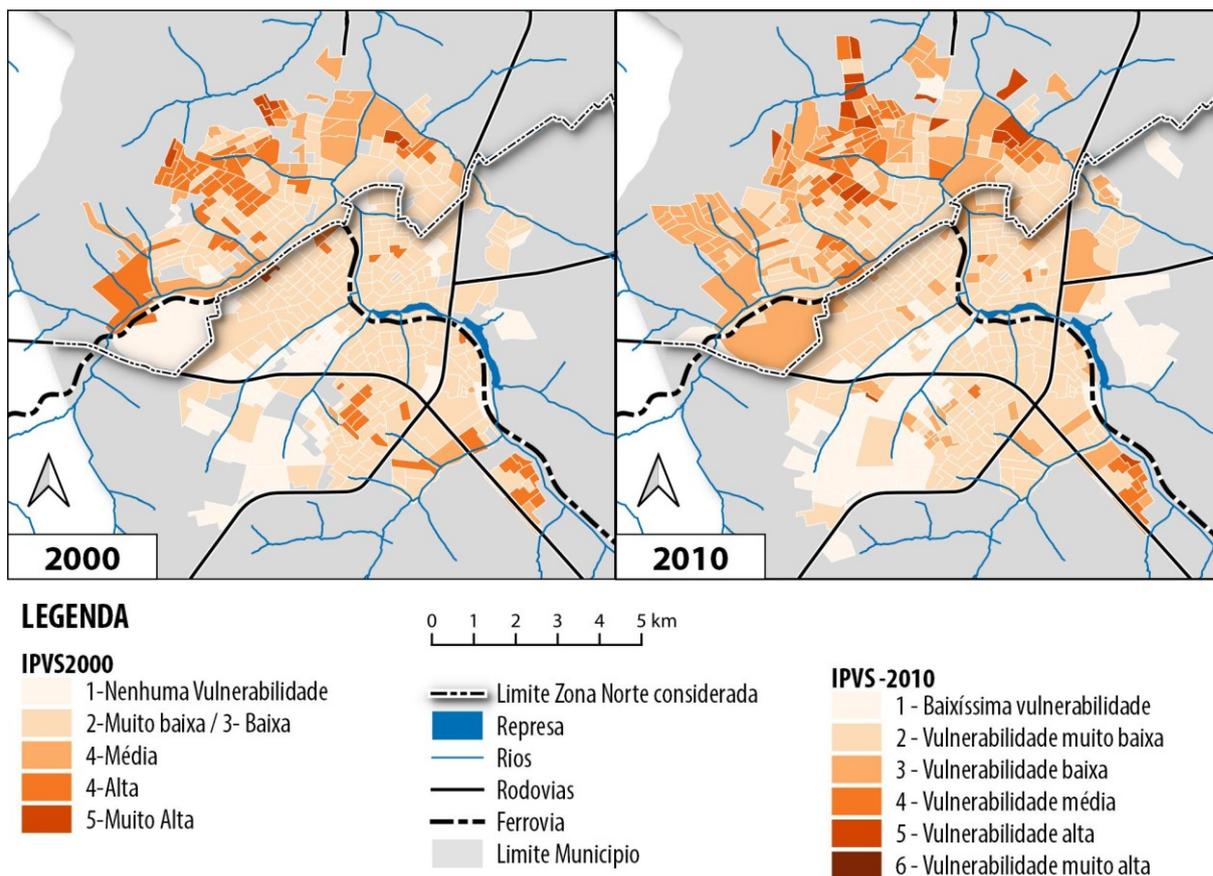
EHIS	Ano	Vulnerabilidade (IPVS)			
		2000		2010	2000/2010
		Original	Corresp. 2010		
CECAP	1978	Baixa / Alta	M. Baixa / Média	Muito Baixa / Alta	Pior
Eldorado Parte 3	1985	Alta	Média	Baixa	Melhor
João Paulo II	1988	Alta	Média	Baixa a alta	Variável
VI S. JoseOperário	1988	Alta	Média	Muito Baixa	Melhor
Jardim Antunes	1989	Média / Alta	Baixa / Média-Alta	Média / Alta	Melhor
Jardim Maria Lucia	1989	Alta	Média	Baixa / Média	Melhor
Solo Sagrado	1987	Alta	Média	Muito baixa a Alta	Variável
Jad. das Oliveiras	1992	Alta	Média	Média	Igual
Jd. Santo Antônio	1992	Muito Alta	Alta	Média	Melhor
Jd. Renascer	1998	Média	Baixa	Alta	Pior
Jd. Arroyo	2002	---	---	Média/Alta	---
Pq. Cidadania	2002	---	---	Média/Alta	---
Res. M. Cristina	2002	---	---	Alta	---
Vila Mafalda II	2007	Muito Alta*	Muito Alta	Baixa	Melhor

Fonte: Elaborado pela autora

No ano de 2010, enquanto grande parte dos setores da região sul passam a ser classificados como tendo vulnerabilidade muito baixa, a vulnerabilidade se mantém na região da Vila Toninho, a sudeste, e na Zona Norte onde, embora em alguns setores seja observada uma melhora, a situação chega a se agravar principalmente nos loteamentos mais recentes e localizados à margem da área urbanizada.

Dos EHIS com vulnerabilidade alta no ano de 2000, porém, somente a Vila São José do Operário e alguns setores do bairro Solo Sagrado passam a ter vulnerabilidade muito baixa, ainda que o setor em que ele se encontra inclua outras quadras, que podem ter contribuído para a melhora na média. Nos outros EHIS, há melhoras, mas também há setores em que houve aumento da vulnerabilidade. No Solo Sagrado, por exemplo, onde a maioria estava classificada como alta (média na correspondência de 2010) há setores que passam a ter vulnerabilidade muito baixa, enquanto aumenta em outros.

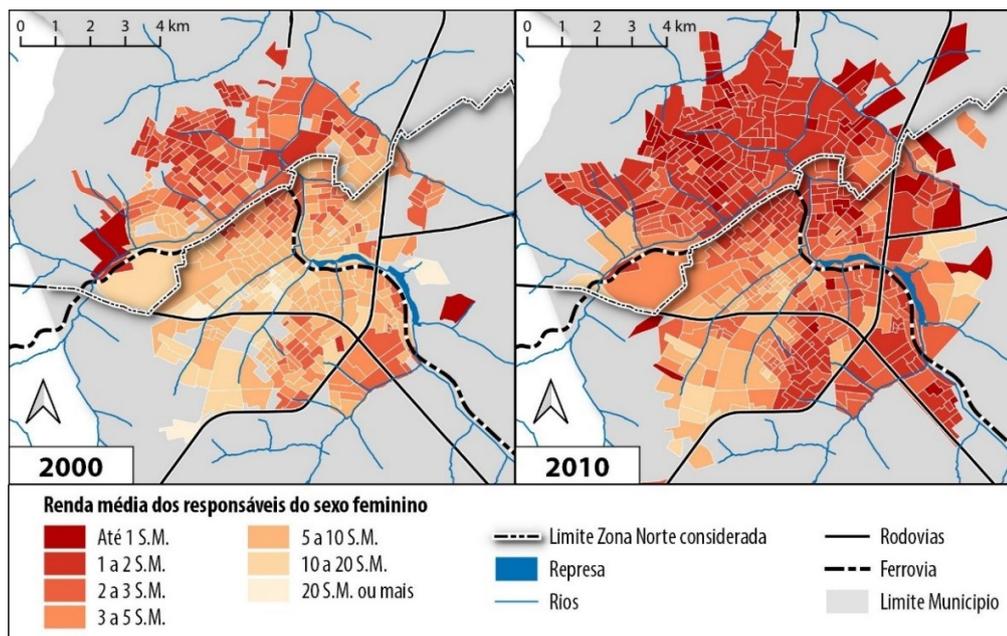
Figura 66: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social em São José do Rio Preto, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SEADE, 2013

Em contraste com os níveis de renda per capita, que em número de salários mínimos vigentes à época teve pouca variação, como observado na Figura 63, é possível verificar grande diferença nesta dimensão quando se analisa a renda das mulheres responsáveis pelos domicílios no município como um todo (Figura 67). De forma geral, a distribuição das mulheres responsáveis pelos domicílios com renda mais baixa se concentra, assim como no indicador de renda per capita, e em ambos os períodos, na região norte e nas regiões periféricas do município, sobretudo à sudeste e leste, embora também estejam presentes, neste caso, na região a nordeste do centro.

Figura 67: Renda média dos responsáveis pelo domicílio do sexo feminino, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010



Obs: Salário mínimo em 2000: R\$151. Salário mínimo em 2010: R\$510
 Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

Mesmo nas regiões mais favorecidas, este indicador apresenta uma queda, que pode estar associada a outros fatores como ao significativo aumento do número de mulheres responsáveis pelos domicílios, a diminuição da média de moradores por domicílio (Figura 73 e 10) e a tendência, verificada em âmbito nacional, de mudança nas estruturas familiares nas últimas décadas (NETO, 2017). Além disso, o valor do salário mínimo passa de R\$151 para R\$510 entre 2000 e 2010, o que faz com que, apesar do aumento da renda em valores absolutos (Tabela 11), resulte em queda relativa do rendimento mensal médio no município, de 6 para 3,4 salários mínimos.

Tabela 10: Média de moradores por domicílio, Brasil, São Paulo e São José do Rio Preto, 1991 a 2010

	Ano		
	1991	2000	2010
Brasil	4,19	3,76	3,31
São Paulo	3,89	3,54	3,2
São José do Rio Preto (SP)	3,64	3,29	2,96

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

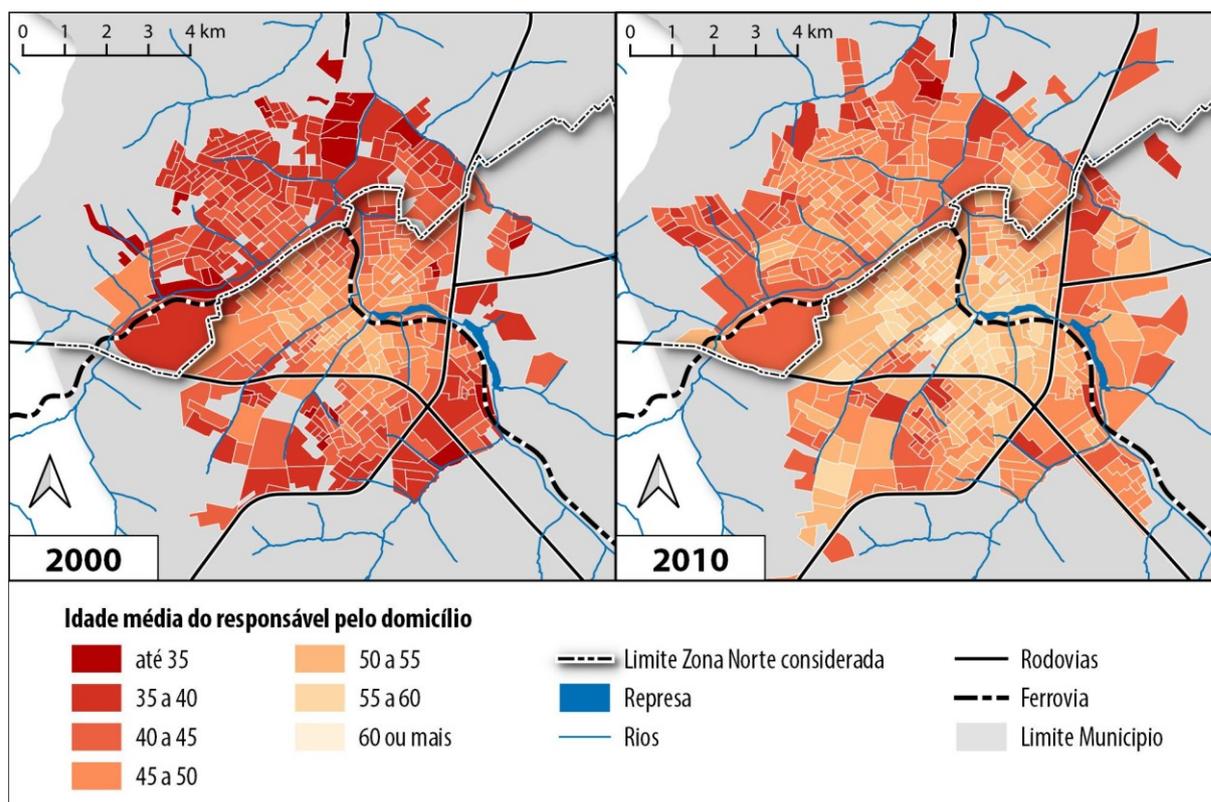
Tabela 11: Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento, por sexo, Brasil, Estado de São Paulo e São José do Rio Preto, 2000 e 2010 (Reais)

	2000			2010		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil	638,45	748,78	488,34	1340,48	1586,58	1074,05
Estado de São Paulo	873,04	1.038,65	648,78	1.721,96	2.024,53	1.378,99
São José do Rio Preto	905,63	1124,95	628,2	1715,97	2052,84	1350,99

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

Outro importante indicador, incorporado no IPVS, é o da idade média dos responsáveis pelo domicílio, representado na Figura 68. Nota-se que ocorre um aumento da média de idade no município como um todo, mantendo-se a tendência de os responsáveis pelos domicílios mais velhos se concentrarem na região delimitada ao norte pela ferrovia e ao sul pela rodovia Washington Luiz, além de parte da região leste. Em 2010, acentua-se a tendência de os mais jovens se situarem nas áreas periféricas, principalmente na Zona Norte, onde as famílias mais jovens encontram lotes ou moradias mais baratos e mais compatíveis com o seu patrimônio em constituição.

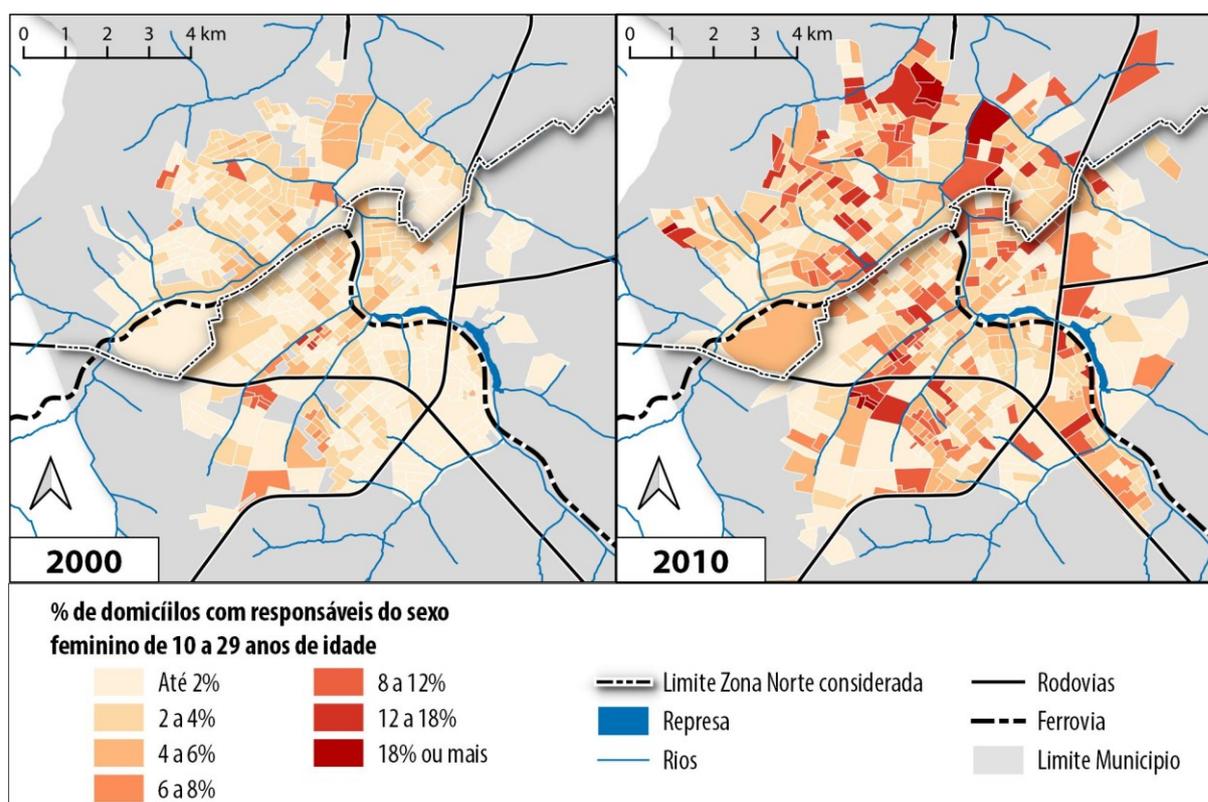
Figura 68: Idade média dos responsáveis pelos domicílios, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

Restringindo a análise a famílias de maior vulnerabilidade, que são chefiadas por mulheres com menos de 30 anos de idade, há uma mudança mais perceptível na distribuição espacial dos lares com esta característica (Figura 69). Se em 2000 eram raros os setores em que mais de 6% dos domicílios atendiam a este critério, em 2010 verifica-se que os setores que superaram este valor se espalham por toda a área urbana, havendo setores em que o índice chega a 28%.

Figura 69: Porcentagem de domicílios cujos responsáveis são do sexo feminino e têm de 10 a 29 anos de idade sobre o total de domicílios dos setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010

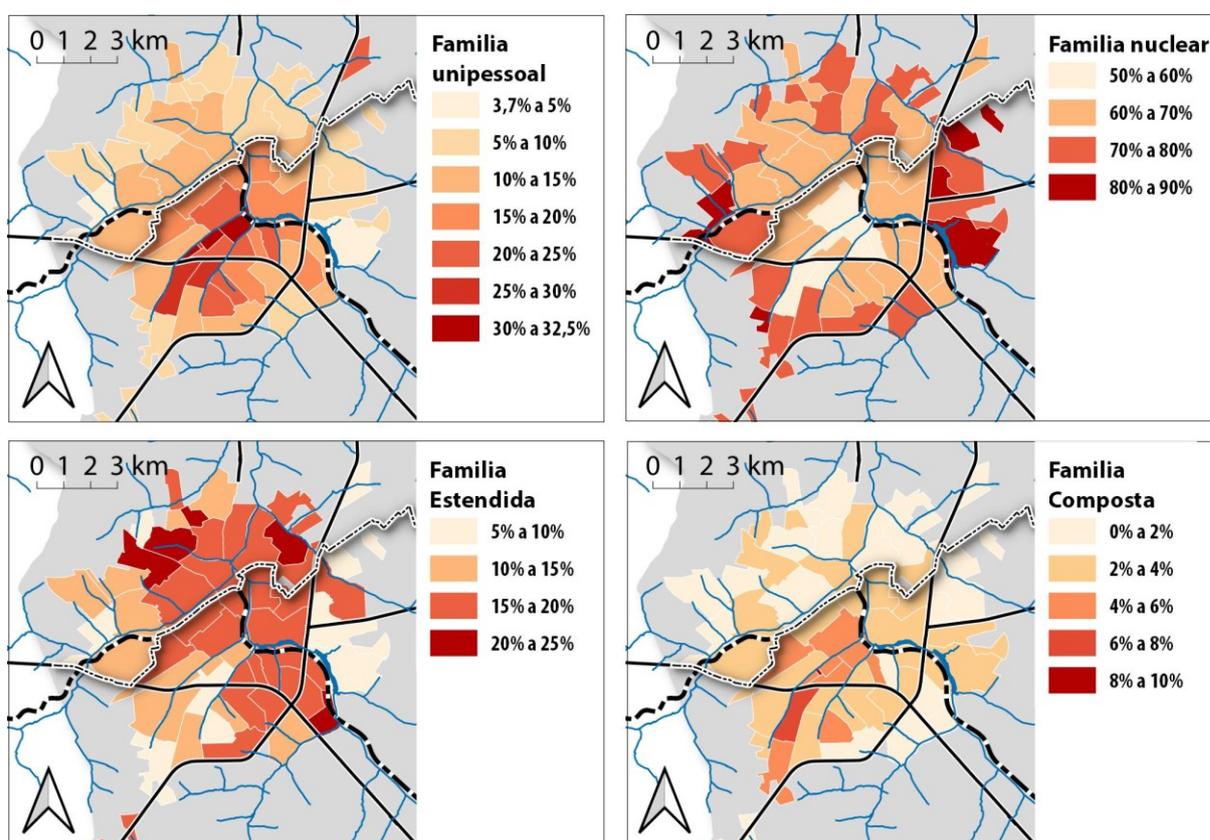


Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

Uma análise das composições das famílias revela que, apesar de haver mulheres jovens chefiando domicílios espalhadas por todo o território, existem, na verdade, realidades diferentes a depender da região. Como se observa Figura 70, a seguir, existe uma grande proporção de pessoas que moram sozinhas em algumas regiões específicas, principalmente nas regiões central, onde se concentram comércio e serviços específicos, e na região sul onde se encontra o Hospital de Base, de importância regional, e um bairro adjacente a ele ocupado quase que totalmente por edifícios de apartamentos de média densidade. Em tais regiões, mais de 25% dos domicílios são ocupados por pessoas morando sozinhas, índice que chega a 30% no centro. Nas mesmas regiões, com menor incidência, estão concentradas as famílias compostas, (formadas por pelo menos dois núcleos familiares

mais agregados, pensionistas ou parentes de empregados domésticos). À medida em que se avança para as regiões mais periféricas, predominam as composições de famílias nucleares – compostas por pelo menos um dos pais e um filho ou filha solteiros, separados, divorciados ou viúvos – e que constituem a maioria das composições do município. As famílias estendidas, em que dois ou mais núcleos familiares vivem no mesmo domicílio, espalham-se pelo território do município, com exceção das áreas centrais onde há maior incidência de famílias unipessoais, e estão em maior proporção na Zona Norte, nos bairros Solo Sagrado, Antunes, Santo Antônio e João Paulo II, todos eles frutos de EHIS, realizados entre os anos 1987 e 1992.

Figura 70: Proporção de tipos de unidades domésticas, por áreas de ponderação em São José do Rio Preto, 2010 (% sobre o total de famílias na área de ponderação)

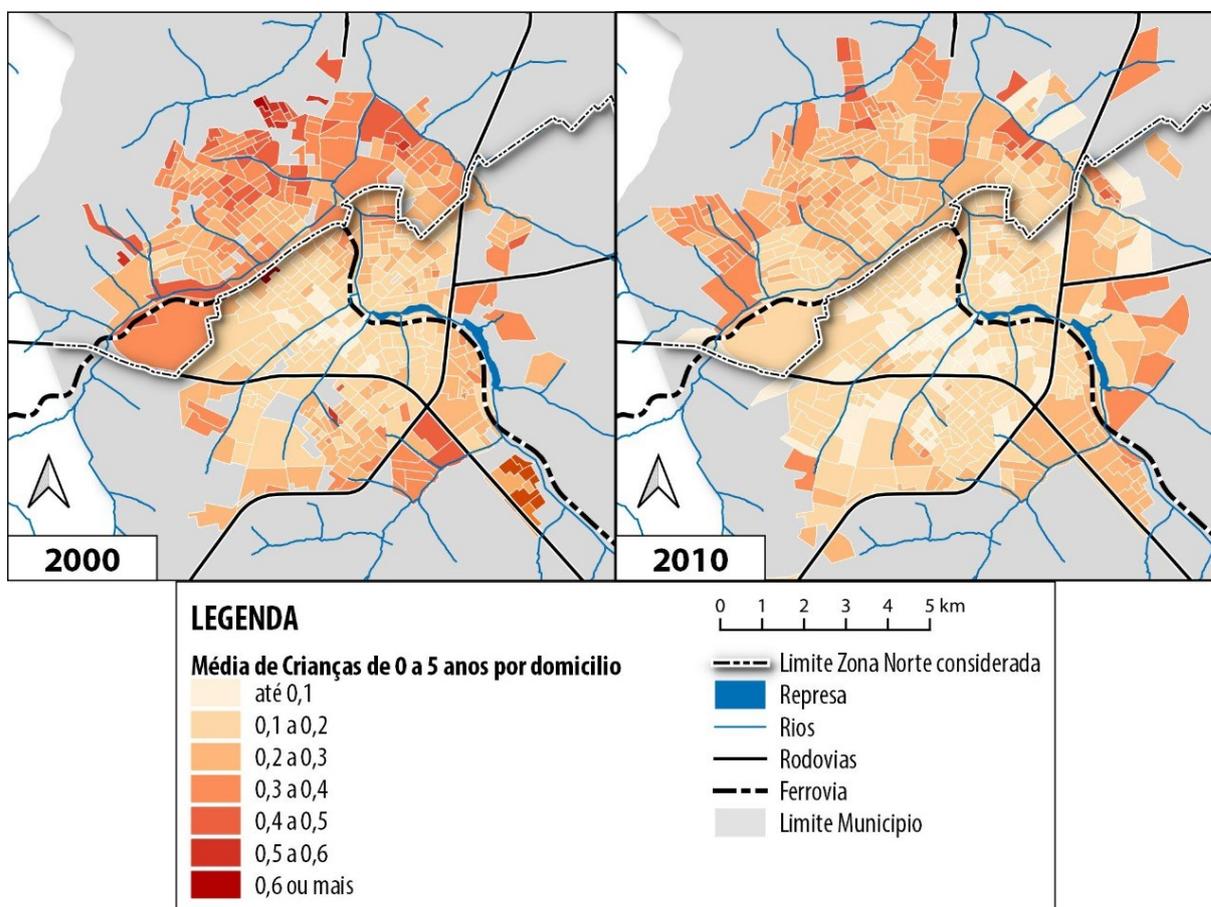


Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Censo Demográfico do IBGE, 2010

É possível deduzir, assim, que as mulheres jovens morando sozinhas nas regiões central e sul contribuem para a maior incidência de domicílios chefiados por mulheres jovens, enquanto nas demais regiões pode haver mais casos de famílias com mães solteiras, e que, portanto, estão em situação de maior vulnerabilidade. Esta característica de vulnerabilidade será ainda mais agravada em casos de mães solteiras com crianças pequenas, e que muitas vezes dependem da existência de creches nas proximidades para obtenção e manutenção do emprego e da renda.

Segundo dados dos censos do IBGE, no ano de 2000 havia 30.414 crianças com menos de seis anos de idade, e representavam 8,48% da população total; em 2010, o número passa a 27.557 crianças, ou 6,75% da população. A queda nesta proporção pode ser observada nos mapas da Figura 71, que evidencia também a maior presença de crianças nas regiões periféricas, incluindo bairros de classes médias e altas na região Leste, o que significa que as crianças estão mais presentes, naturalmente, nos bairros mais novos onde passam a residir as famílias mais jovens. Em 2010, porém, percebe-se que a Zona Norte continua tendo prevalência de maior número de crianças mesmo em setores mais antigos do bairro Eldorado, o que, associado à constatação da presença de famílias estendidas na região, pode indicar a convivência de diferentes gerações familiares.

Figura 71: Número médio de crianças de 0 a 5 anos de idade por domicílio, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010

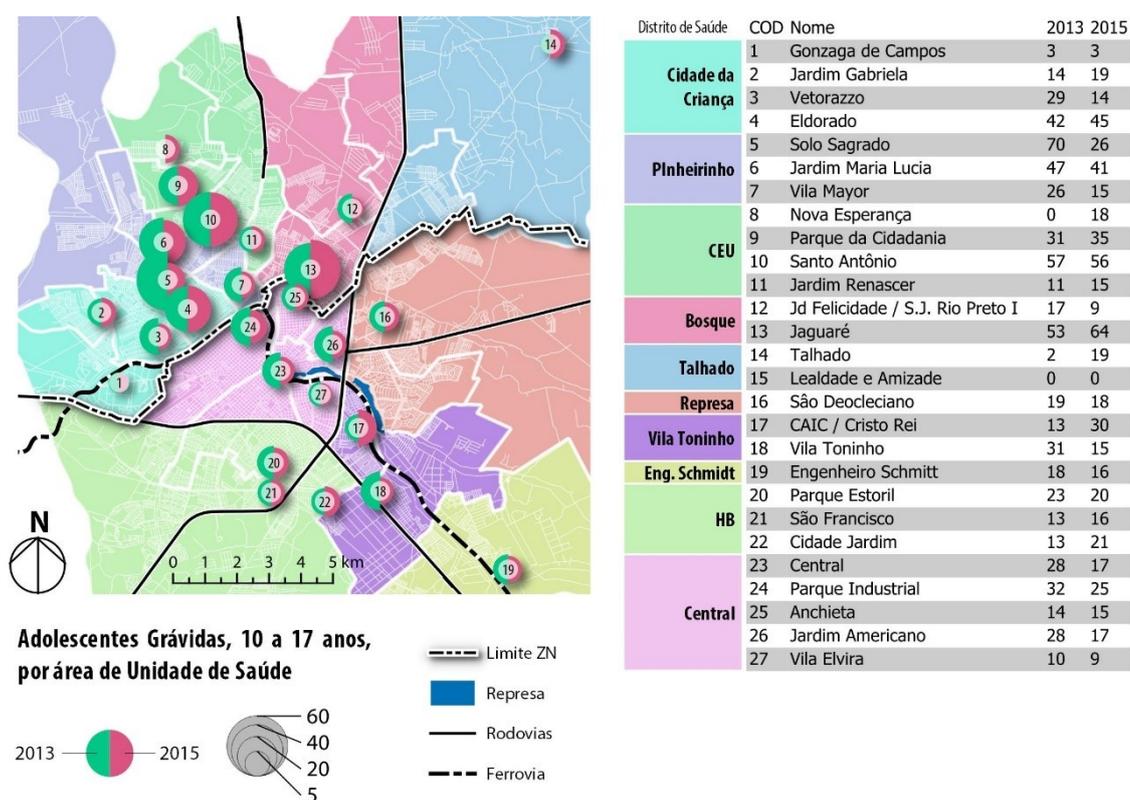


Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

A vulnerabilidade mais alta está relacionada não somente a uma menor mobilidade social, mas também à reprodução de condições que dificultam o acesso a emprego e renda. Um exemplo é a gravidez em adolescentes, que no município tem maior incidência também nos bairros da Zona Norte (Figura 72). Os dados apresentados pelo Diagnóstico

Socioterritorial de 2015-2016 da Secretaria de Assistência Social-SEMAS de São José do Rio Preto, apontam mais especificamente, que as Unidades de Saúde com o maior número de jovens de 10 a 17 anos grávidas em 2015, são: o Jaguaré com 64 adolescentes, o Santo Antônio com 56, o Eldorado com 45, o Jardim Maria Lúcia com 41 e o Parque da Cidadania com 35. Todos eles localizados na região Norte do município e com um padrão de número de grávidas que se destaca entre as demais unidades também em 2013, diferenciando-se somente o CRAS Solo Sagrado, que apresenta redução importante de 2013 (70) para 2015 (26), mas que também se situa na Zona Norte.

Figura 72: Número de crianças e adolescentes grávidas, de 10 a 17 anos, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015

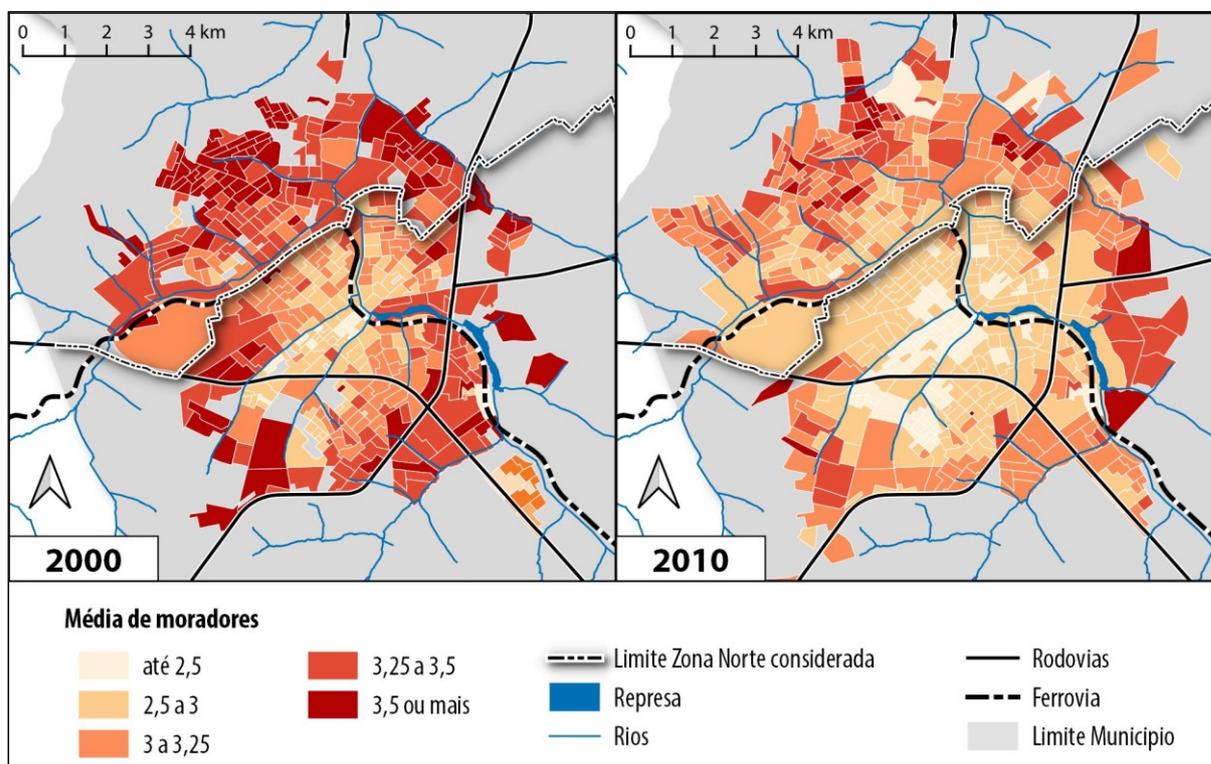


Fonte: Elaborado pela autora com dados do Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

Com relação à Média de Moradores por Domicílio, em regiões onde predominam baixos níveis de renda, o número médio de moradores pode indicar tanto uma maior carga financeira sobre os orçamentos domésticos, no caso de famílias nucleares, como também uma precariedade habitacional. Como já demonstrado na Tabela 2, no capítulo de apresentação, o município apresenta um salto, entre 2000 e 2010, de 90.317 para 126.232 imóveis lançados como unidade predial, um aumento de 39,8%, vendo o número de imóveis por habitante subir de 0,27 para 0,33. Embora haja uma conseqüente queda no número de habitantes por domicílio, como se observa na Figura 73, uma maior concentração de

habitantes por domicílio se encontra principalmente nas regiões do Parque da Cidadania, alguns setores do Solo Sagrado e no bairro João Paulo II.

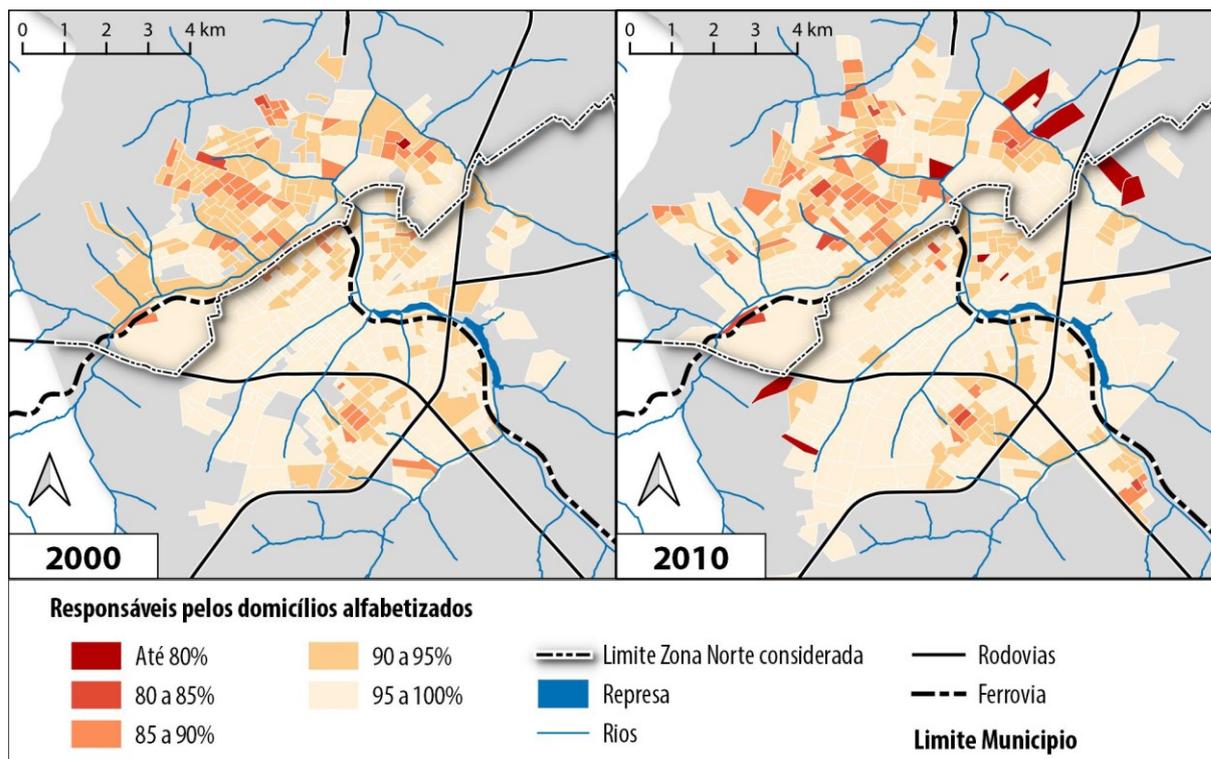
Figura 73: Média de moradores por Domicílio Particular Permanente, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

O levantamento por setor censitário do censo demográfico de 2010 não incluiu os dados de escolaridade dos responsáveis pelo domicílio como em 2000, sendo esta uma das variáveis que sofre alteração entre os IPVS de 2000 e 2010. Embora o índice de alfabetização não seja tão representativo, já que a maior parte dos setores censitários têm mais de 95% dos responsáveis alfabetizados, uma comparação entre os mapas dos dois anos (Figura 74) permite observar que não há uma mudança significativa no período. De uma forma geral, os domicílios com responsáveis analfabetos estão concentrados na Zona Norte, principalmente no Solo Sagrado e Santo Antônio, e embora neste último a situação tenha melhorado parcialmente, no Solo Sagrado a proporção chega a aumentar em um dos setores. É compreensível que a condição de analfabetismo seja uma característica que se constitua forte barreira à ascensão social, principalmente quando se trata do responsável pelo domicílio, o que acaba afetando a mobilidade social também das gerações futuras.

Figura 74: Taxa de alfabetização dos responsáveis pelos domicílios, por setores censitários, em São José do Rio Preto, 2000 e 2010

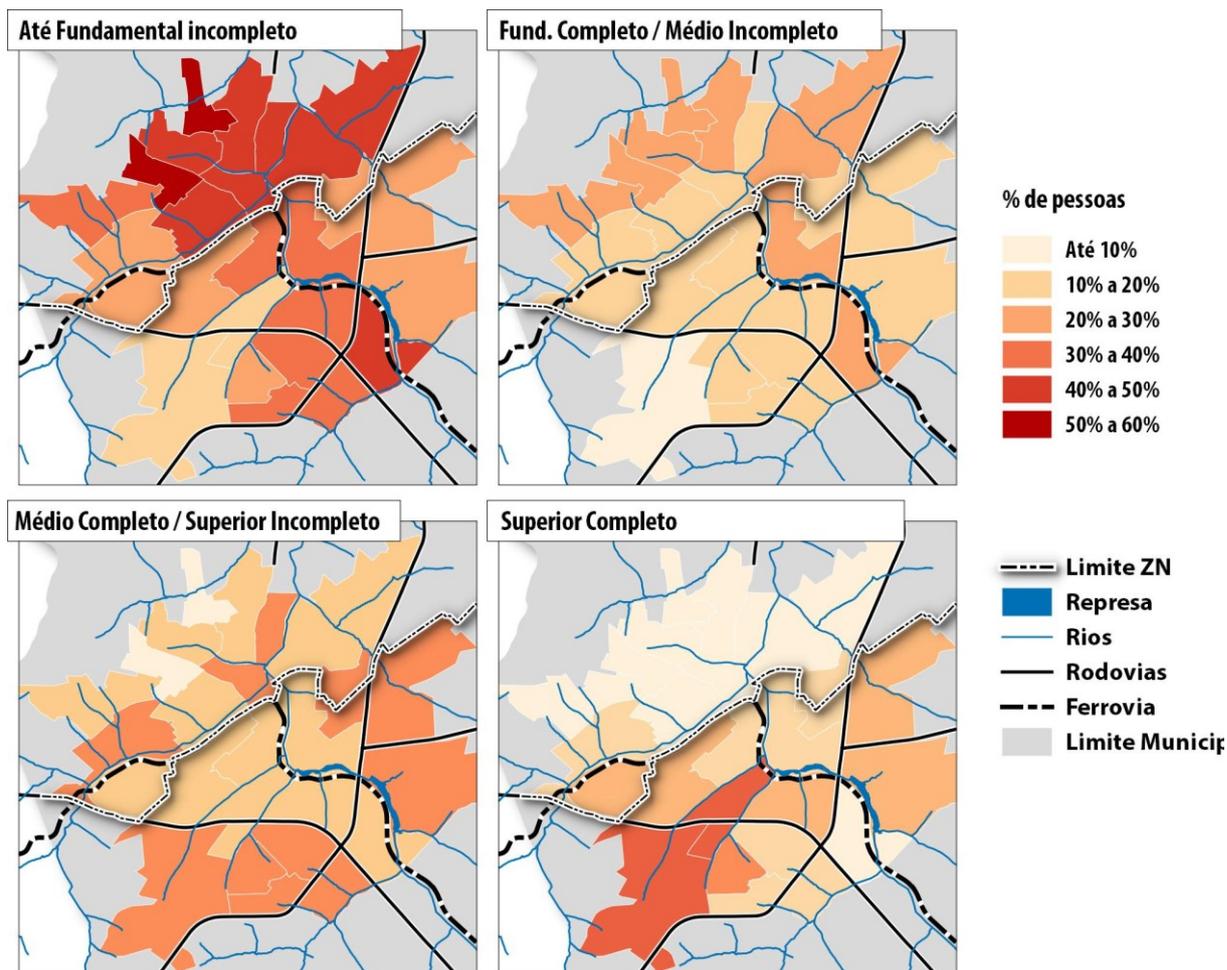


Fonte: Elaborado pela autora com dados dos Censos do IBGE (2000 e 2010)

Utilizando os dados da amostra, é possível analisar os níveis de instrução por área de ponderação no município (Figura 75). Fica evidente aqui a maior proporção de pessoas com fundamental incompleto ou sem instrução na Zona Norte. Nas regiões do Solo Sagrado e Parque da Cidadania, mais da metade da população se enquadra nesta categoria, enquanto no restante da zona norte, com exceção da porção mais a oeste, o índice está entre 40 e 50%. Observando o mapa relativo às pessoas com ensino superior completo, percebe-se também que as pessoas desta categoria se concentram na região do centro e na porção sudoeste da cidade, onde se encontram os loteamentos fechados de alto padrão e bairros residenciais de média densidade. Já na Zona Norte, apenas uma das áreas de ponderação tem mais de 10% de sua população com ensino superior completo, provavelmente por incluir o loteamento fechado de alto padrão Jardim do Cedro.

Considerando que o loteamento Solo Sagrado já tinha completado 23 anos desde sua implantação, o alto número de pessoas com nível de instrução muito baixo pode ser um forte indício de que as políticas públicas, inclusive a habitacional, não contribuíram, neste período, para a diminuição da vulnerabilidade dos moradores desta área em específico.

Figura 75: Proporção de pessoas com diferentes níveis de instrução, por Área de Ponderação, em São José do Rio Preto, 2010

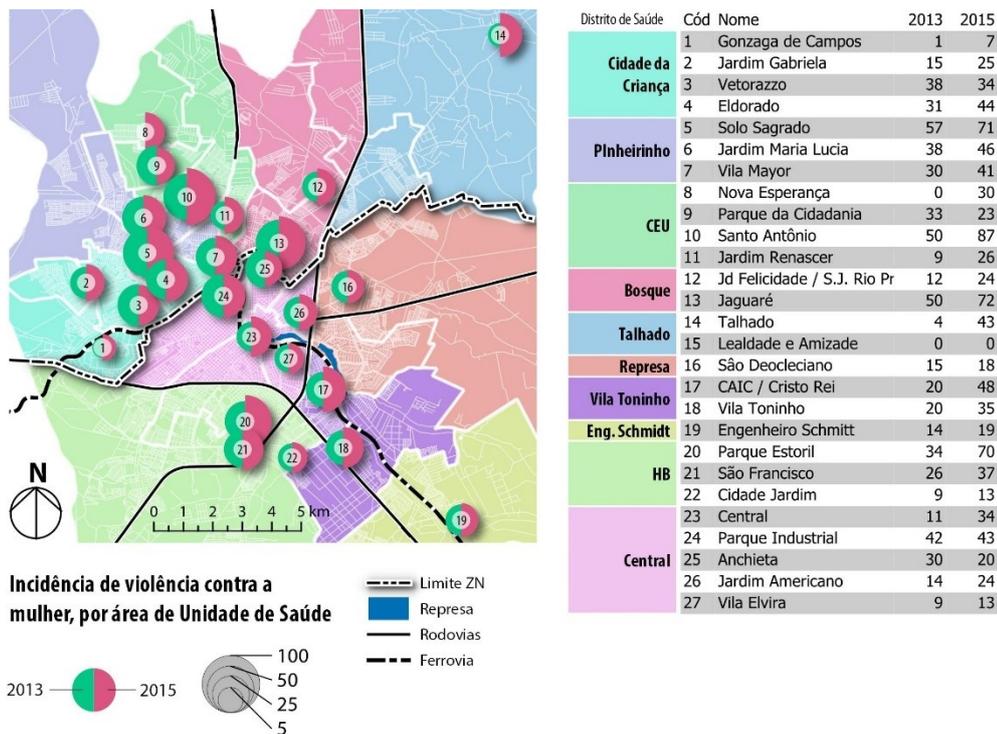


Fonte: Elaborado com dados do Censo Demográfico do IBGE, 2010

Além dos indicadores de vulnerabilidade, é possível verificar que os moradores da Zona Norte, em geral, estão mais suscetíveis a outros problemas sociais. Conforme os dados apresentados pela SEMAS, nos anos de 2013 e 2015, a Zona Norte concentrou respectivamente 60,13% e 60,5% dos casos notificados de violência contra a mulher (Figura 76) no município e 70,9% e 72,8% dos casos notificados de violência contra crianças (Figura 77).

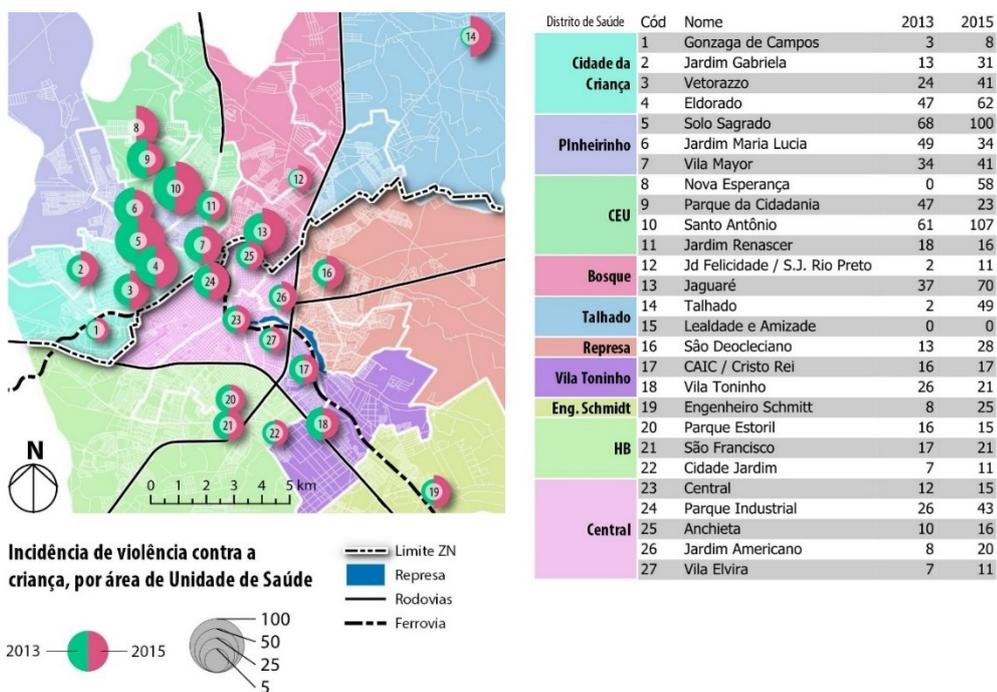
A respeito da pesquisa auto declaratória de características étnico raciais realizada pelo IBGE em 2010, as maiores proporções de residentes que se declararam pretos ou pardos concentram-se mais uma vez na região Norte da cidade, especialmente no Parque da Cidadania, em oposição ao percentual daqueles que se declaram brancos, presente em maior proporção na porção Sul do território, conforme pode ser aferido na Figura 78.

Figura 76: Incidência de violência contra a mulher, por área de Unidade de Saúde, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

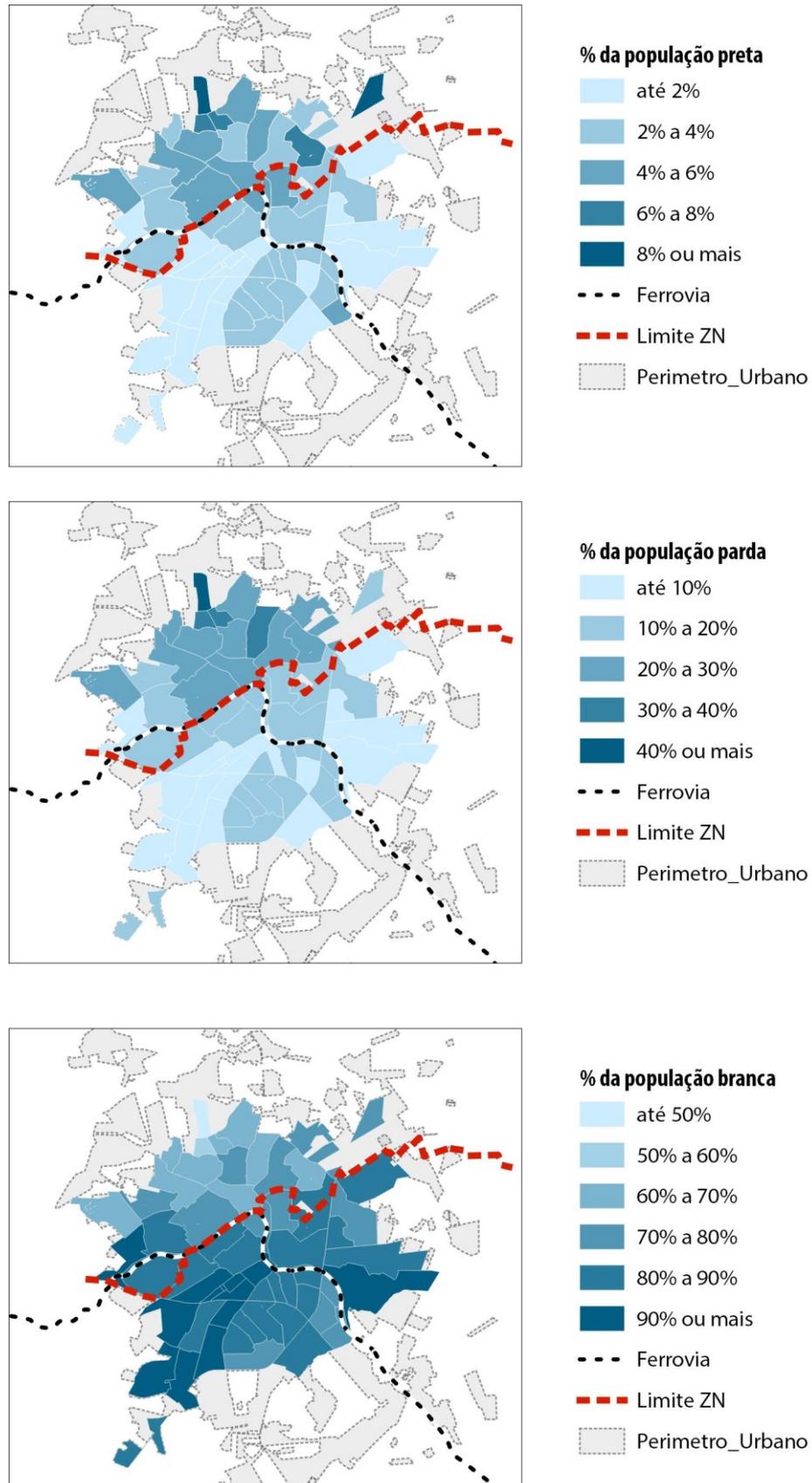
Figura 77: Incidência de casos de violência contra a criança, por área de Unidade de Saúde, em São José do Rio Preto, 2013 e 2015



Fonte: Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 - SJRP / SEMAS

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

Figura 78: Proporção de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e brancas, por região administrativa, em São José do Rio Preto, 2010

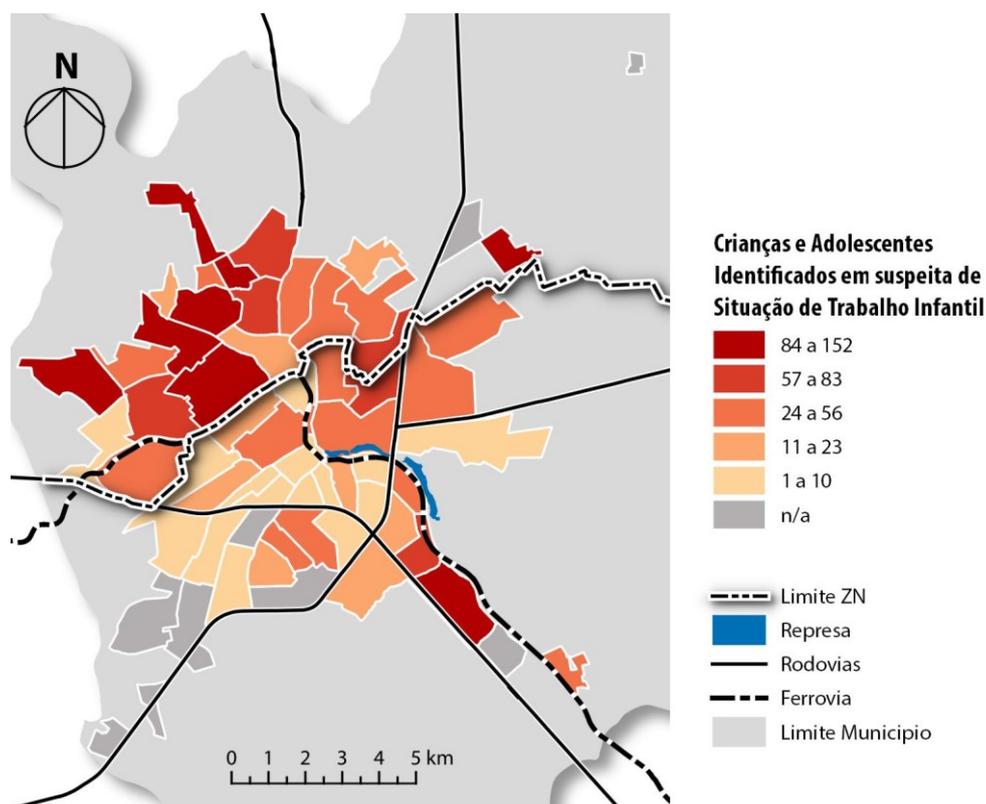


Fonte: Elaborado pela autora com dados do Censo do IBGE (2010)

Outro indício de vulnerabilidade pode ser observado através do número de crianças e adolescentes em suspeita de situação de trabalho infantil, identificados através de questionários aplicados a estudantes de escolas municipais pela Secretaria Municipal de Assistência Social em 2015. A condição, que pode estar associada a situações em que há a necessidade de complementação da renda familiar mesmo em trabalhos não remunerados (casos em que ajudam em trabalhos realizados na própria casa, no trabalho principal ou complementar dos pais, ou realizando o trabalho doméstico de modo que os pais possam trabalhar), e pode ser associada a maior evasão escolar e, por conseguinte, em menores rendimentos no futuro.

A pesquisa identificou que de um universo de 8 mil estudantes, 3.254 crianças e adolescentes apresentam situação de suspeita de trabalho infantil, a maioria estudantes do quarto e quinto anos do ensino fundamental (77% dos identificados), e moram em casas onde a mãe ou madrasta são responsáveis (58%). Deste total, ainda, 54% não recebem dinheiro para executar as atividades, e entre os que afirmam receber, 27% do total ajudam a complementar a renda familiar. De uma forma geral, há maior incidência de casos nas regiões periféricas Norte e sudeste, nos territórios de CRAS: Antunes, Jardim Belo Horizonte, Cidadania, Lealdade e Amizade, Santo Antônio, Solo Sagrado e Vila Toninho. (Figura 79)

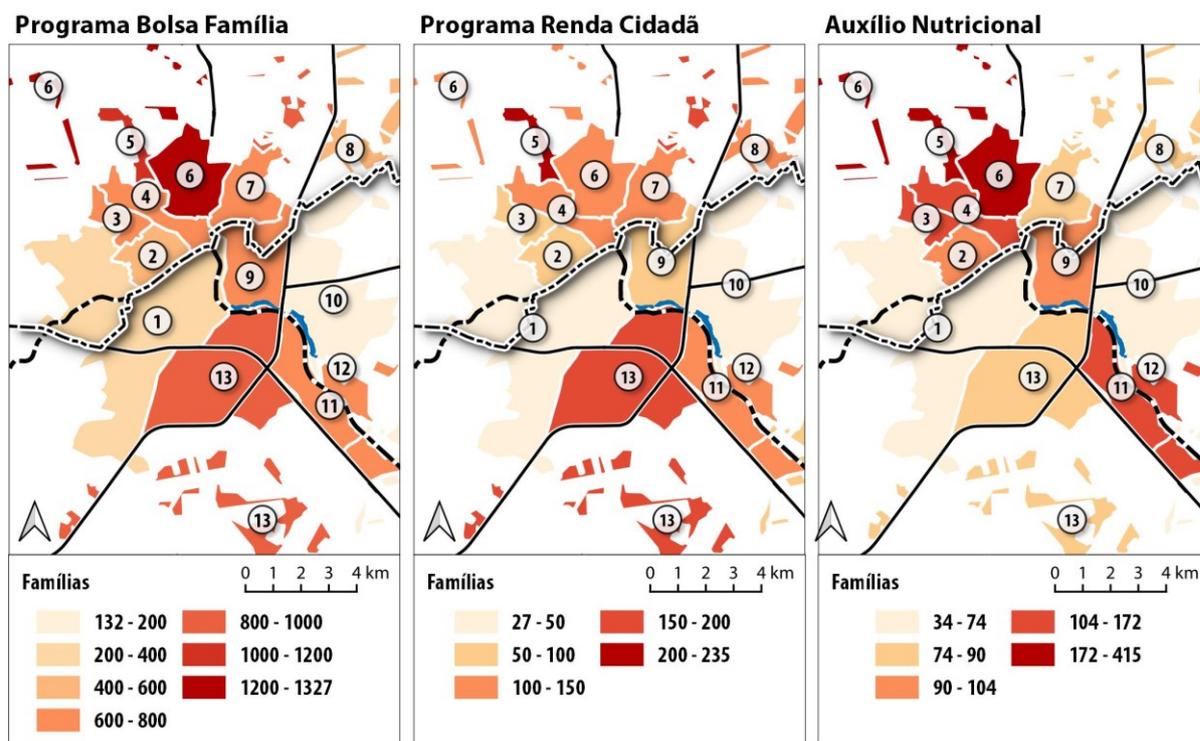
Figura 79: Número de crianças e adolescentes identificados em suspeita de Situação de Trabalho Infantil, por região administrativa, em S.J.R.P., 2015



Fonte: Adaptado de Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

Outro dado que evidencia o nível de vulnerabilidade dos territórios é a distribuição do número de benefícios sociais recebidos ou solicitados pelas famílias em 2015 (Figura 80 e Tabela 12). Percebe-se, novamente, a tendência de concentração dessas famílias nas regiões periféricas, principalmente nos setores mais vulneráveis. Na Zona Norte, Jardim Santo Antônio e Parque da Cidadania, seguidos por Solo Sagrado e Jardim Antunes. Na porção Sudeste, o setor como Vila Toninho também se destaca pela vulnerabilidade, enquanto o setor Novo Mundo abrange um território maior, concentrando mais solicitações e recebimentos de auxílio em números absolutos.

Figura 80: Número de famílias recebendo o benefício dos Programas Bolsa Família e Renda Cidadã, e famílias que solicitaram o Auxílio Nutricional por território do CRAS, em São José do Rio Preto, 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

Tabela 12: Número de famílias recebendo o benefício dos Programas Bolsa Família e Renda Cidadã, e famílias que solicitaram o Auxílio Nutricional por território do CRAS, em São José do Rio Preto, 2015

	Territórios do CRAS	Programa Bolsa Família	Programa Renda Cidadã	Auxílio Nutricional
1	Jardim Belo Horizonte	337	27	45
2	Eldorado	479	53	96
3	Solo Sagrado	610	73	141
4	Antunes	646	123	114
5	Cidadania	1.177	235	234
6	Santo Antônio	1.327	149	415
7	João Paulo II	793	140	80
8	Lealdade e Amizade	528	125	90
9	Anchieta	638	68	98
10	São Deocleciano	132	39	51
11	Vila Toninho	615	132	156
12	Schmidt	188	67	34
13	Novo Mundo	911	167	90
	Total	8.381	1.398	1.644

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial 2015-2016 – SJRP/SEMAS

Segundo os dados agregados dos censos do IBGE, São José do Rio Preto contava com 102.403 domicílios particulares permanentes no ano de 2000, havendo um incremento de 26,9% até o ano de 2010. Em relação à condição de ocupação do imóvel, pela Tabela 13 abaixo, percebe-se que a proporção de imóveis próprios praticamente não aumenta, enquanto os imóveis alugados sobem em 5,6 pontos percentuais.

Tabela 13: Condição de ocupação de domicílios particulares permanentes urbanos em São José do Rio Preto, 2000 e 2010

	Total	Próprios Quitados	Próprios em Aquisição	Alugados	Cedidos	Outros
2000	102.403	52,7%	11,6%	24,0%	6,1%	0,3%
2010	129.978	52,9%	12,8%	29,6%	4,2%	0,2%

Fonte: Censos demográficos do IBGE, 2000 e 2010

Diante de uma expansão da ocupação urbana no sentido norte, sobretudo a partir da produção pública habitacional, é possível levantar um questionamento acerca da importância da aquisição da casa própria para a diminuição da vulnerabilidade dos seus ocupantes. Os EHIS, implantados desde a década de 1970 na região norte, apresentam-se em diferentes etapas de consolidação junto à malha urbana local e em diferentes estágios de aquisição. Em geral, os programas habitacionais oferecem aos compradores o financiamento a longo prazo, com parcelas pequenas que deixam maior folga no orçamento doméstico. Os censos de 2000 e 2010, através dos dados por setores censitários, permitem uma análise com relação à situação de ocupação (se são próprios quitados ou em aquisição, alugados,

cedidos ou ocupados de outra forma), e a partir daí se verifica uma possível correlação com os níveis de vulnerabilidade apresentados nos respectivos anos. Se a premissa de que a posse do imóvel ajuda a diminuir a vulnerabilidade, sua posse nos primeiros períodos poderia ser um preditor de vulnerabilidades mais baixas nos anos seguintes.

Os mapas da Figura 81 mostram que entre os anos de 2000 e 2010 houve pouca mudança na distribuição dos domicílios com relação à condição de ocupação. Os próprios e quitados se distribuem por toda a área urbana, embora estejam em maior número em algumas regiões, os imóveis próprios em aquisição se concentram nas periferias, mas principalmente na Zona Norte, e os alugados estão em maior proporção nas regiões mais próximas ao centro.

Os percentuais por setor municipal segundo a Tabela 14 deixam mais claras as características de cada região. Em relação à Zona Norte como um todo, a maior diferença está nos domicílios em aquisição, que representam 19,3% do total de domicílios da região, e apenas 8,1% daqueles das demais regiões. Há uma diferença também com relação aos imóveis alugados, que são em 24,3% dos domicílios da Zona Norte e 33,5% das demais; no setor central, e do HB, são 37,1% e 35,8%, respectivamente, dos imóveis nesta condição.

A maior proporção de imóveis em aquisição na região norte ilustra claramente a estratégia da política habitacional neste período de alocar habitações populares adquiridas a longo prazo nas margens do perímetro urbano, e que se mantém na década seguinte com os empreendimentos do MCMV faixa 1, de grande porte, e também com a atuação da empresa MRV, lançando vários empreendimentos de média densidade por toda a região.

Tabela 14: Domicílios segundo condição de ocupação, por setor municipal, em São José do Rio Preto, 2010

Setor	DPP	Próprios			Cedidos Empreg.	Cedidos Outra forma	Outros
		Próprios Quitados	em Aquis.	Alugados			
1 Cidade da Criança	18.439	51,4%	15,7%	28,4%	0,5%	3,7%	0,3%
2 Pinheirinho	16.220	55,4%	15,1%	23,8%	0,4%	5,2%	0,1%
3 CEU	10.131	39,5%	38,0%	18,8%	0,2%	3,5%	0,1%
4 Bosque	9.298	57,7%	14,1%	22,9%	0,2%	4,1%	0,2%
5 Talhado	313	59,7%	4,8%	27,2%	0,3%	6,4%	1,6%
Zona Norte	54.401	51,5%	19,3%	24,3%	0,4%	4,2%	0,2%
6 Central	37.475	54,9%	3,4%	37,1%	0,4%	3,6%	0,2%
7 HB	23.008	54,4%	6,0%	35,8%	0,5%	3,0%	0,1%
8 Toninho	7.522	51,8%	12,8%	28,8%	0,4%	5,9%	0,3%
9 Represa	6.807	48,4%	35,3%	12,4%	0,3%	1,5%	0,1%
10 Schmidt	765	63,7%	10,7%	23,4%	1,3%	0,5%	0,0%
Demais setores	75.577	53,9%	8,1%	33,5%	0,4%	3,4%	0,2%
Total Geral	129.978	52,9%	12,8%	29,6%	0,4%	3,8%	0,2%

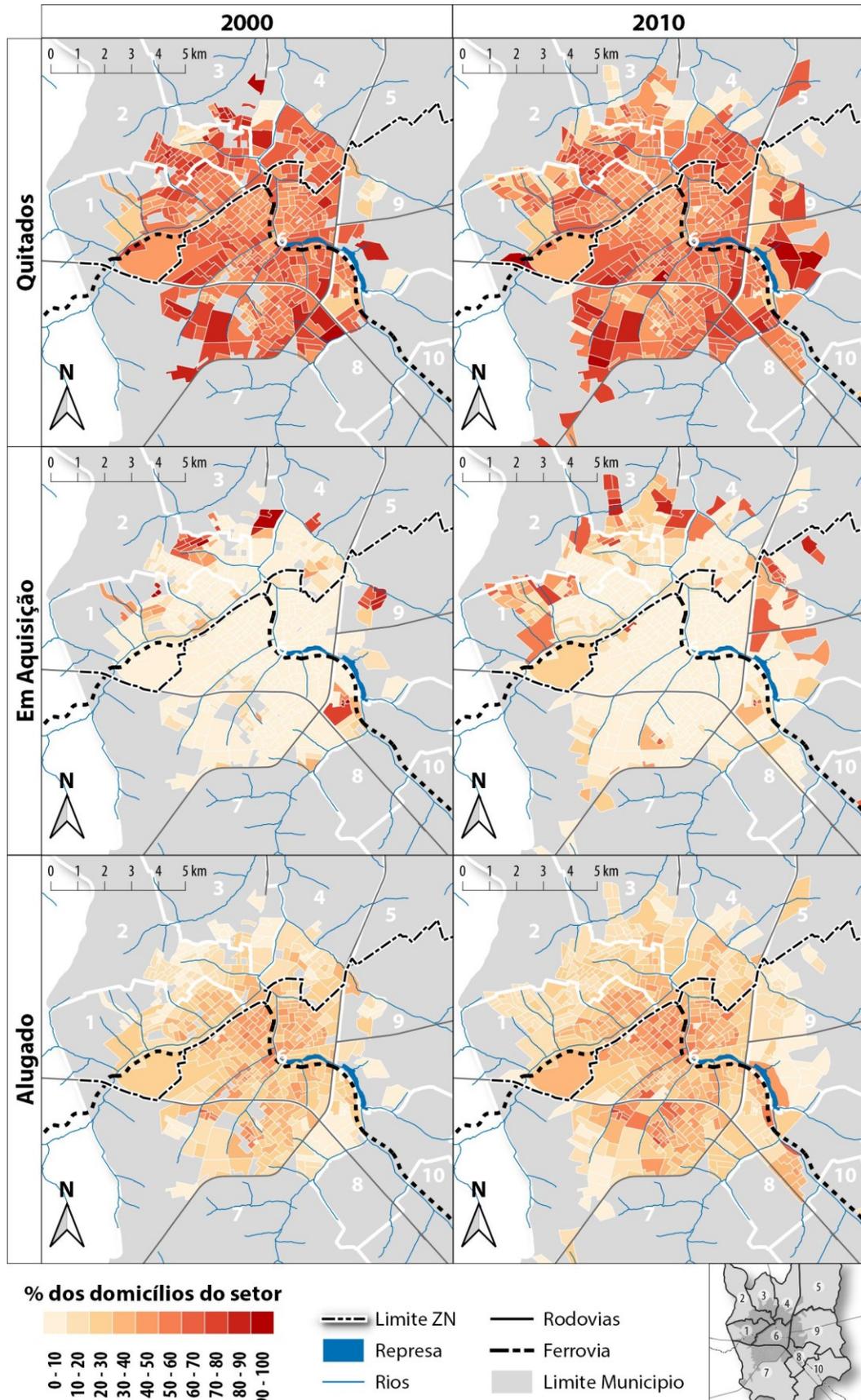
Fonte: Elaborado com dados do Censo Demográfico do IBGE, 2010

Uma análise dos setores municipais permite algumas constatações com relação aos EHIS de grande porte da região (Figura 81). O setor Cidade da Criança inclui o Eldorado e CECAP, bairros mais antigos da Zona Norte, já há tempo consolidados e onde predominam os domicílios alugados da região. Pelo mapa, percebe-se que o número de imóveis em aquisição cresce em função dos novos loteamentos surgidos a noroeste.

No setor Pinheirinho, os jardins Maria Lúcia (1989), Antunes (1989) e das Oliveiras (1992), com respectivamente 1.300, 1.389 e 1.092 unidades habitacionais representam os imóveis em aquisição no ano de 2000, e aparecem parcialmente como quitados no período seguinte. Assim como o bairro Solo Sagrado, que no ano de 2000 já tem a maior parte dos domicílios próprios e quitados, os bairros Maria Lúcia e das Oliveiras apresentam altos níveis de vulnerabilidade, o que pode indicar que a aquisição da casa própria, por si só, não garante a redução destes níveis.

O setor do CEU apresenta a maior proporção de imóveis em aquisição, pois engloba o Parque da Cidadania, lançado em 2002 com 1.266 unidades e financiamento de longo prazo, além de outros loteamentos particulares lançados na região. O setor recebe, ainda, o Parque Nova Esperança, em 2011, com 2.491 unidades, o que deve impactar ainda mais o cenário local. Em 2010, também é este o setor que apresenta as áreas com vulnerabilidade mais alta, principalmente no Parque da Cidadania e no Jardim santo Antônio, de 1992 e 2.732 unidades.

Figura 81: Condição de ocupação dos imóveis, em porcentagem dos totais de domicílios por setor censitário, São José do Rio Preto, em 2000 e 2010



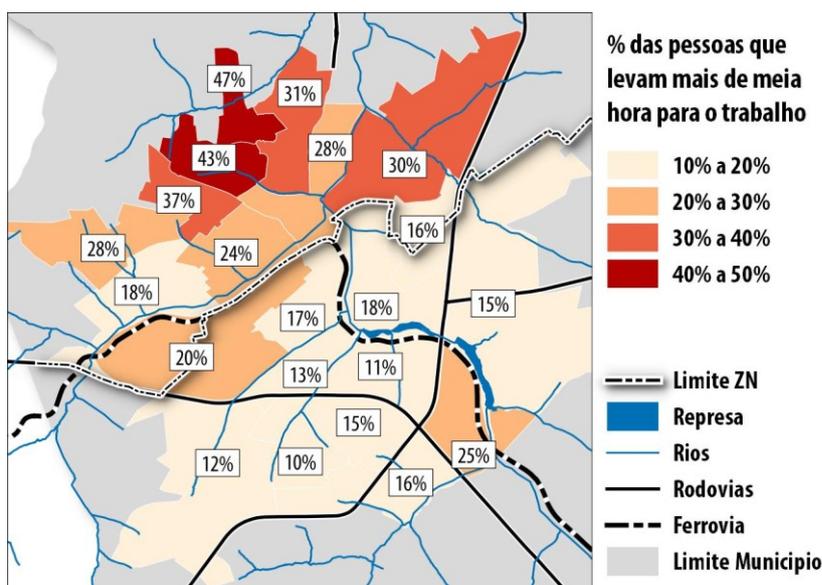
Fonte: Elaborado pela autora, com dados dos censos do IBGE (2000, 2010)

O bairro João Paulo II, entregue em 1988 com 2225 unidades está localizado no setor Bosque. Depois deste, durante a década de 1990 o setor não recebe outros empreendimentos; na década seguinte, são construídos quatro EHIS, totalizando 422 unidades habitacionais, e somente em 2017 o setor volta a receber um empreendimento, o Residencial Solidariedade, com 1.300 unidades. Com exceção de alguns setores com loteamentos mais recentes, grande parte dos setores censitários tem entre 60% e 80% dos domicílios próprios e quitados, e há áreas com até 37% dos domicílios alugados. O IPVS, que era alto em algumas áreas, como partes do bairro João Paulo II e proximidades, continuam inalteradas entre 2000 e 2010.

Partindo das análises acima, é possível constatar que, apesar da relevância da habitação para a população, principalmente as mais carentes, a aquisição do imóvel não significa, necessariamente, a redução de uma vulnerabilidade social, que é resultado de um conjunto de características da população. Uma política habitacional que prioriza as áreas mais afastadas contribui somente para uma segregação socioespacial, em que a posse do imóvel não compensa outras adversidades que se impõem a partir da localização.

Um dos exemplos de efeitos da segregação espacial é a distância do local de moradia ao local de trabalho. Em que pese o estímulo à produção local trazida pela introdução dos minidistritos e centralidades, estes acabam não sendo suficientes para atender a uma demanda de empregos criada por uma população de mais de 200 mil pessoas que vivem na Zona Norte. Na Figura 82 observa-se que na região do Parque da Cidadania e Jardim das Oliveiras mais de 40% da população leva mais de 30 minutos para chegar ao local de trabalho, proporção relativamente grande considerada as dimensões da cidade. Contribui muito para esta situação a barreira imposta pelo córrego Piedade, que com poucas transposições que não atendem à demanda de tráfego atual, acabam se transformando em gargalos no trânsito entre Zona Norte e o restante da cidade. Obras viárias mais recentes, como a construção de viadutos fazendo esta transposição e a duplicação de vias, resultam em uma transformação na acessibilidade à região, embora esta aconteça principalmente nas regiões a oeste e próximo ao eixo que leva ao Shopping Cidade Norte, resultando na recente incursão das grandes construtoras na região através de novos e extensos loteamentos e dos empreendimentos de média densidade com blocos de quatro pavimentos, utilizando recursos do PMCMV.

Figura 82: Pessoas que vão para o trabalho e retornam para casa no mesmo dia e levam mais de 30 minutos para chegar ao local de trabalho, em porcentagem do total, em São José do Rio Preto, 2010



Fonte: Elaborado com dados do Censo Demográfico do IBGE, 2010

3.1. O (não) acesso à cidade e a condição marginal

A “cidade” que atende aos direitos às necessidades, como diria Lefebvre (2001), aquela cidade que se refere à globalidade, que “significa direito dos cidadãos e dos grupos que eles constituem, de figurar em todas as redes de comunicação, informação e de trocas”. A “cidade” que tem em si a unidade e “implica um conjunto de práticas sociais” que qualifica o urbano instrumentalizado; que responde à pluralidade de modos de vida e é capaz de integrar, bem como promover condições de participação prática da sociedade. (Lefebvre, 2001). É sobre o acesso à essa cidade que tratamos aqui.

O retrato socioeconômico apresentado pela Zona Norte, coloca em dúvida a expectativa de acesso à cidade, construída a partir da mudança de status adquirida pela região. O avanço da infraestrutura, da rede viária, de comércio e serviços de empresas multinacionais, da produção imobiliária, de equipamentos e espaços públicos é notável e, portanto, não podemos deixar de reconhecê-los. No entanto os dados revelam que a instrumentalização do espaço urbano não tem sido capaz de proporcionar uma qualidade de vida urbana suficiente para garantir o acesso à cidade na amplitude que o conceito admite.

Ainda que a Zona Norte seja um mosaico de situações, de processos e tempos variados, com histórias de vida de ascensão individual, verifica-se que a condição social predominante nesta porção do território rio-pretense, que acolhe 40% da população, e que “é capaz de eleger um prefeito” (JBD 2016), não é semelhante ao restante da cidade. Mesmo

que este restante se apresente diverso, o comparativo entre o conjunto Norte e o conjunto Sul, claramente identificado nos mapas apresentados, demonstra as diferenças socioespaciais que parecem ser definidas por uma linha - a junção da Linha férrea com o córrego Piedade.

É importante ressaltar que apesar de termos buscado as informações em fontes variadas, com intuito de garantir dados mais contemporâneos, o predomínio das informações está sobre o período de 2000 a 2010. Somente as fontes diferentes do IBGE são mais atuais, e dessa maneira, o conjunto de dados pouco contempla a realidade da população residente nos empreendimentos faixa 1 do MCMV, que chega no território a partir de 2011, e que muito provavelmente, apresente um cenário social ainda mais agravado. O quadro exibido diz sobretudo, a respeito de empreendimentos habitacionais de interesse social implantados nessa área há pelo menos 10 anos, como o Parque da Cidadania, com predomínio daqueles que estão há 20, 30 anos, como o Solo Sagrado, o CECAP e o João Paulo II. Nesse sentido, considerando o longo tempo de vida dos EHIS estudados, o retrato socioeconômico se mostra ainda mais impressionante. E os dados mais recentes, quando contemplam os empreendimentos faixa 1 do MCMV, como os residenciais Lealdade, Amizade e Solidariedade, reforçam o diagnóstico processado.

A identificação, em repetidas oportunidades ao longo da análise, dos empreendimentos públicos habitacionais Solo Sagrado, de 1987, João Paulo II, de 1988, Santo Antônio de 1992, Jardim Renascer de 1998, Parque da Cidadania e Marisa Cristina I e II, de 2002, como as localidades mais vulneráveis de toda a cidade, ganha relevo a indagação sobre o papel dos programas habitacionais na transformação social da população residente nestes empreendimentos. Entendendo o acesso ao ativo habitação, a partir de Katzman et al(1999), como um impulso para a redução de vulnerabilidade social, nestes casos analisados da Zona Norte de Rio Preto, percebe-se que esta população que “ascende” ao adquiri-la, ascende frágil, mantendo-se no limiar da total exclusão. Dessa maneira, a reflexão acontece sobre o papel dos programas para HIS na construção da condição marginal dessa população Zona Norte, mas também, sobre a participação do Estado neste processo.

O resgate do processo histórico de urbanização de São José do Rio Preto, no que cabe a constituição da periferia Zona Norte, aponta que ela já nasceu grande. Seu primeiro empreendimento, um residencial de iniciativa privada, foi lançado para abrigar 18mil pessoas. O Eldorado era tão grande, que na década de 1970, o bairro, nascido em 1954, ainda se mantinha parcialmente vazio. E então surgiram os empreendimentos habitacionais promovidos pelo Estado seguindo na mesma toada. Primeiro foi implantado o CECAP (BNH), em 1978, na Zona Norte, mas distante do Eldorado, e também grande, com 532 unidades para cerca de 2mil pessoas. Em seguida, lançaram o bairro Solo Sagrado, em 1987, ao Norte do Eldorado, com 4.852 lotes, para abrigar, aproximadamente, 20mil moradores, depois o

João Paulo II, em 1988, com 2.175 lotes, para 9mil e o Antunes, em 1989, com 1389 lotes para, aproximadamente, 6mil pessoas, inclusive, vindas através dos Programas Nossa Terra e de Desfavelamento, que reuniam famílias originárias de diferentes focos de favela apontados na cidade. O conjunto destes grandes empreendimentos geraram vazios estratégicos, ora ocupados por mais empreendimentos públicos habitacionais, ora por agentes privados, que exploraram a cada passo dado pela expansão do perímetro urbano. À Zona Norte não foi permitido a construção social característica de muitas periferias, que nascem pequenas, de um agrupamento de poucas famílias, e que então se avolumam em um determinado território. O território Norte nasceu para milhares de pessoas, que não eram capazes de pagar pelas terras incorporadas no Zoneamento Urbano da cidade; um zoneamento que, conforme Bueno (2003), não reconhecia as desigualdades às quais estavam expostas a população. Concordando com Feltran (2014) em seu texto “O valor dos pobres”, a urbanização dada nesta porção do território rio-pretense aconteceu conduzida pelo Estado a partir de um “deslocamento forçado dos indesejáveis”, da massa que não teve a moradia incorporado nos custos de sua reprodução da força de trabalho e que, portanto, estava condenada à “vida nua”, à condição marginal.

A Zona Norte foi posta ainda, em condição de terra arrasada, como bem ilustra a Figura 22, na página 78, do bairro Solo Sagrado. Relatos de moradores atestam a grandeza: “Ahh, era muita gente, não dava para conhecer todo mundo, conhecia os vizinhos da rua” (entrevistado, morador do bairro Solo Sagrado, 2021) e atestam também a precariedade: “Naquela época ou construía ou comia, era uma época difícil” (relata outra moradora do mesmo bairro). O cenário retratado condiz com a leitura de Lefebvre ao expor que “o tecido urbano estende-se e corrói os resíduos da vida agrária” e isso ocorre, ao longo do processo de industrialização e urbanização brasileira, no nosso caso, dentro de um modelo econômico fordista periférico, a partir de uma cidade que “explode”, “dando lugar a duvidosas excrescências: subúrbios, conjuntos residências (...)” (Lefebvre, 1999.). Nessa linha, a observação de Fix (2011) a respeito dos empreendimentos MCMV faixa 1, cabem também neste lugar. Houve “uma urbanização sem cidade”, desagregada e vulnerável, sem um subsídio concreto capaz de promover a construção de ativos sociais suficientes à integração e a participação prática coletiva na cidade.

Dessa maneira, o que parece ocorrer na Zona Norte, é uma expansão urbana promovida pelo Estado, através de empreendimentos habitacionais marginalizantes, “forçando mimetismos, adaptações, rendições” (SANTOS, 2006) de uma população então enquadrada nas políticas públicas sociais. A heterogeneidade promovida pela mistura de famílias vindas de diferentes favelas, muitas do campo, do Nordeste ou até da Capital, de certa maneira, legitima o maior controle “pelos de fora”, no caso o Estado, como representante

da ordem, sobre o caos instalado (QUIJANO, 1973²⁴). A exemplo do depoimento da moradora do Jardim Renascer, de 1998, ao lembrar os primeiros anos do conjunto: “O problema foi que veio gente de várias favelas, lá onde a gente estava, na favela Itapema, todo mundo se conhecia, vivia bem, quando viemos para cá, teve muita briga, muita morte”. O Estado, enquanto “cidade política” assume-se, assim, como o responsável pela “ordem, ordenação e poder (...) que administra, protege e explora” (Lefebvre, 1999.).

A condição marginal da população residente nos empreendimentos habitacionais, promovida pela política de provisão de moradia adotada no município, vai além dos aspectos geográficos, da localização. Como colocado por Quijano (1978), “a primitiva conotação física da marginalidade tornou-se um conceito cada vez menos claramente definido”. A marginalidade aqui identificada está fisicamente segregada da porção restante da cidade, entretanto, ela acontece também em função da privação de acesso à cidade, na completude que o conceito permite. Agrava-se a situação marginal, ao compreender que esta população, então contada e inserida nas políticas habitacionais, estão embebidas no Estado, no entanto, à margem de seus direitos como cidadãos. Na ocasião da entrega das 88 unidades dos conjuntos Marisa Cristina I e II no ano de 2002, a segregação física dos empreendimentos era tamanha, que apenas 18 das famílias faveladas a serem removidas aceitaram a mudança. Conforme o depoimento da residente, exposto no segundo capítulo, aceitar a moradia levaria a perda de acesso ao posto de saúde, à escola, ao supermercado, estariam dessa maneira, ao serem inseridos no programa, ainda mais a margem do Estado. Tal constatação revela que, embora as margens pareçam ser fruto da ausência de Estado, elas, na verdade, são implicações necessárias dele (DAS; POOLE, 2004), em uma relação simbiótica onde um não existe sem o outro.

A maneira como o Estado promoveu a provisão habitacional no município em sua primeira fase até a década de 1990, com a implantação de empreendimentos em sua maioria segregados e marginalizados, se mantém na atualidade ainda mais acelerada, abrindo novos campos de expansão para exploração do capital, agora financeiro. Ao verificar os critérios de seleção para acesso à casa própria, disponibilizados no *site* da empresa municipal EMCOP, para o empreendimento Residencial Dignidade (faixa 1 do MCMV), e considerando a localização do EHIS, no extremo norte do município de Rio Preto, o processo seletivo parece ter um objetivo contrário ao proposto. Tal procedimento revela-se como o momento em que a política do programa filtra “quais são as vidas consideradas indignas de serem vividas” (DAS; POOLE, 2004 a partir de FOUCAULT) para serem então classificadas

²⁴ QUIJANO (1978) e DAS POOLE (2004) conceituam ‘Margem’ de maneiras diferentes.

como beneficiárias do Programa. São consideradas prioritárias pela EMCOP, sujeitos que atendam aos seguintes critérios²⁵:

- Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, (família monoparental, ou seja, mulher separada de fato; ausência do cônjuge no domicílio);
- Famílias de que façam parte pessoa(s) com deficiência;
- famílias beneficiadas por Bolsa Família ou benefício de prestação continuada (BPC) no âmbito da política de assistência social;
- Famílias com filho(s) em idade inferior a 18 (dezoito) anos;
- Famílias inscritas no cadastro habitacional há mais de 6 anos.

Em suma, são selecionadas as famílias que mais apresentam características de vulnerabilidade social para serem inseridas em uma região geralmente desprovidas de pouco mais que a infraestrutura básica, sem acesso a comércio, serviços essenciais, segurança e emprego, em um ciclo que perpetua a vulnerabilidade social destas populações. Além disso, como pudemos ver na análise socioeconômica, no exemplo dos residenciais Lealdade e Amizade, foram selecionadas as populações mais pobres de toda a região, mas principalmente das regiões mais vulneráveis da própria Zona Norte, em uma espécie de filtro segregador que deixa, cada vez mais, somente as populações mais favorecidas nas “melhores” regiões. Vive-se um fluxo contínuo, normalmente entre gerações, “de destituição do direito a ter direitos” (FELTRAN, 2014).

A provisão habitacional sempre serviu de moeda para legitimação das ações do Estado. Em 1979 Bolaffi já relatava o significado do BNH para a Ditadura Militar. Além de legitimar, a provisão de moradia é sustentada, principalmente, para garantir que modelos econômicos se desenvolvam tirando proveito da condição marginal da população, seja no período fordista periférico, que apresentava extração aguda de sobrevalor na própria forma de urbanização por autoconstrução e geração de vazios, seja no pós fordismo financeirizado, com a instalação profícua de formas mais flexíveis de acumulação, vivenciadas na Zona Norte com o programa MCMV. Como colocado por Shimbo (2013), “a habitação social no modelo contemporâneo é a ponta da operação de mercados financeiros globais”. Neste sentido, a forma como se dá a expansão da cidade, e da Zona Norte em especial, pautada pelas políticas sociais de habitação, configurando um processo extremamente eficaz de segregação cujo objetivo não é mais do que o lucro, não traz luz ao problema de marginalidade à qual a sociedade urbana está exposta. Pelo contrário, enxerga-se um agravamento da questão

²⁵ Extraídos do site da EMCOP – Empresa Municipal de Construções Populares, em setembro de 2021.

social. Passa-se a compreender que as políticas sociais estão agora, definitivamente, focalizadas e condicionadas à monetarização.

“A grade de inteligibilidade pública da ‘questão social’, no Brasil contemporâneo, deslocou-se da integração dos pobres por um projeto de desenvolvimento nacional que se faria pela expansão dos mercados de trabalho e da cidadania, para outra chave, a da gestão do conflito social e urbano, que agora seria causado pelos pobres, pela monetarização das relações sociais entre grupos progressivamente distintos. Cabem no projeto de nação aqueles que são funcionais ao mercado monetarizado” (FELTRAN, 2014).

Para além da marginalidade legível compo o Estado, reconhecida nos empreendimentos públicos habitacionais, existe na Zona Norte um volume importante de marginais ilegíveis, concentrados nos loteamentos ilegais formados ao longo das décadas de 1980 e 1990 e que não constam nos dados sociais. Todas as informações aqui reunidas e analisadas dizem respeito à cidade legal. Atualmente os loteamentos ilegais estão passando por um processo de regularização, entretanto, desde suas origens há 30 anos, representam peças-chave para a consolidação da Zona Norte como ela é, uma potência econômica, formada por um alto volume de terras a explorar e um maciço humano a inserir pelo consumo. As centralidades urbanas, pontuadas nos eixos viários que dão acesso a estes loteamentos, são exemplos dessa influência. Ainda que atendam a um número populacional grandioso, as centralidades ascenderam ainda mais com a cidade ilegal, e hoje sediam comércios e serviços que vão além do nível local.

Abrigando, aproximadamente, 41mil viventes, a partir de cálculo aproximado sobre o número de unidades habitacionais levantado pelo Plano Municipal de Habitação, os loteamentos ilegais da Zona Norte, responsáveis pela maior parte desse montante populacional, apresentam-se em elevado grau de precariedade. A partir desse reconhecimento entende-se que existem somente no contexto específico da Zona Norte, camadas diversas de margens que intensificam a segregação.

A condição marginal da Zona Norte de Rio Preto, portanto, assume-se em sua complexidade, como um projeto de governo, em uma situação que consagra a desigualdade física e social, “onde o Estado, que deveria servir ao conjunto da sociedade e nela difundir sua capacidade de organização e sua racionalidade, acaba provocando precisamente o contrário: ele reforça a exploração do conjunto da sociedade, erige-se acima dela e proclama-se o essencial da vida social e sua estrutura” (LEFVBRE, 2001).

4 De nova centralidade a um dispositivo de governo

“Aqui não é Zona Norte, aqui é Cidade Norte!” (testemunho de moradora entrevistada, 2021)

Neste capítulo final, destinado à leitura “de perto e de dentro”, buscou-se desenvolver uma análise a partir do confronto das leituras realizadas nos três capítulos anteriores, relacionando fatos percebidos pelos sujeitos entrevistados a eventos registrados em diferentes esferas. Ainda que para este trabalho não tenha havido uma incursão etnográfica, como sugere Magnani (2002), aplicou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa, que garantiu a esta etapa uma perspectiva mais “de perto” que “de dentro” propriamente, mas não menos eficiente para o perfil desta tese. Partiu-se da hipótese de que há uma constelação de mecanismos, deslocamentos, modos de vida, todos entrelaçados, compondo um dispositivo de governo sobre a Zona Norte da cidade.

Dessa maneira, para a organização do capítulo estruturou-se, previamente, três seções. O primeiro dedicado a apresentar a metodologia utilizada para a realização das entrevistas qualitativas no território. O segundo direcionado para a discussão do conteúdo obtido a partir das entrevistas, relacionando no tempo e no espaço os fatos e contextos vividos e o terceiro, para acolher as reflexões sobre os processos de subjetivação dos sujeitos e a consolidação do dispositivo.

4.1. A entrevista qualitativa – metodologia de setorização

A Zona Norte, aqui utilizada como objeto empírico de pesquisa, apresenta dimensões e tempos diversos de ocupação que nos impossibilita uma leitura homogênea de seu território. No ano de 2010, a região, com 171 mil habitantes, representava 42% da população urbana de São José do Rio Preto. Há uma riqueza de sujeitos compondo este lugar, conduzidos por processos de subjetivação e (re)subjetivação que extrapolam o âmbito desta tese. A intenção não foi identifica-los, mas buscar compreender como as transformações ocorridas no urbano desta região foram apreendidas por seus moradores e quais os efeitos dessa apreensão em seus processos de subjetivação.

Como este trabalho debruçou-se sobre as políticas e programas habitacionais implementados no município, relacionando-os com as mutações ocorridas no tempo e no espaço da Zona Norte, optou-se por realizar esta leitura, de dentro e de perto, a partir da visão

de beneficiários destes programas, desde os mais antigos, como os programas: CECAP, Nossa terra e de Desfavelamento até o mais recente, Minha Casa Minha Vida. A intenção foi compreender como eles percebiam as transformações da Zona Norte: se eram positivas, se foram beneficiados por elas, se se sentiam parte deste território transformado, e o que havia motivado esta transformação.

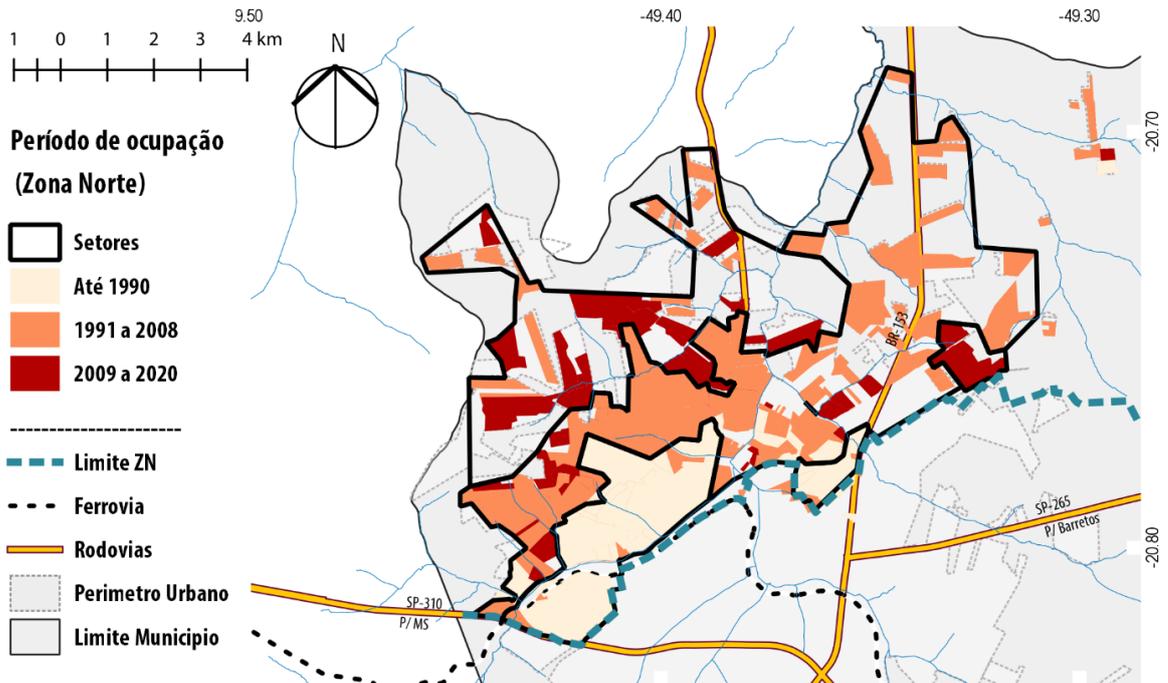
A seleção dos entrevistados considerou também, além do acesso a programas habitacionais, a distribuição dos sujeitos no território. De forma a abranger olhares e percepções de moradores de diferentes pontos geográficos, foi feita uma setorização da Zona Norte. Para a realização desta setorização, levou-se em conta a divisão realizada pela Prefeitura Municipal em Regiões Administrativas, vigente de 2009 a 2018. A área urbana era dividida em 61 setores, com características que as distinguiam, e serviam como parâmetro para as medidas governamentais em diferentes âmbitos. Para a pesquisa, foi preciso fazer adaptações à divisão então existente, adaptando-a ao escopo do trabalho, utilizando como base a questão habitacional. Além disso, foram empregados os critérios do período de ocupação dos loteamentos, a renda média per capita, segundo o censo demográfico de 2010; as características físicas dos edifícios e da ocupação urbana, e os limites físicos, como corpos d'água, vias e ferrovia.

A primeira etapa para a setorização consistiu na divisão da área por períodos de ocupação. Para fins desta divisão, as categorias foram simplificadas, de forma a resultar em um número menor de setores. Desta forma, os períodos históricos foram reagrupados, resultando em três grandes períodos: do início da ocupação da zona norte, em 1954 a 1990; de 1991 a 2008; e de 2009 a 2020, sendo este último aquele em que vigora o PMCMV. O mapa resultante (Figura 83) ofereceu uma subdivisão inicial da área, realizada em função de características predominantes em grandes áreas. Distinguem-se, assim, as áreas próximas ao córrego Piedade e à linha férrea, onde ficam os loteamentos mais antigos da região, ocupados até o final da década de 1980, como os bairros CECAP e Eldorado, Solo Sagrado, a oeste, e um conjunto formado pelos bairros João Paulo II e Jardim Nazareth, a leste.

No entorno adjacente a estas regiões, uma faixa formada, a oeste, por conjuntos habitacionais compactos e adensados, já consolidados; e a leste áreas loteadas mais espalhadas, algumas resultantes de loteamentos ilegais, que proliferaram na década de 1990. Mais ao norte, por fim, uma faixa de novos loteamentos, condomínios e conjuntos habitacionais cuja construção foi impulsionada, sobretudo, pela implantação do PMCMV, a partir de 2009.

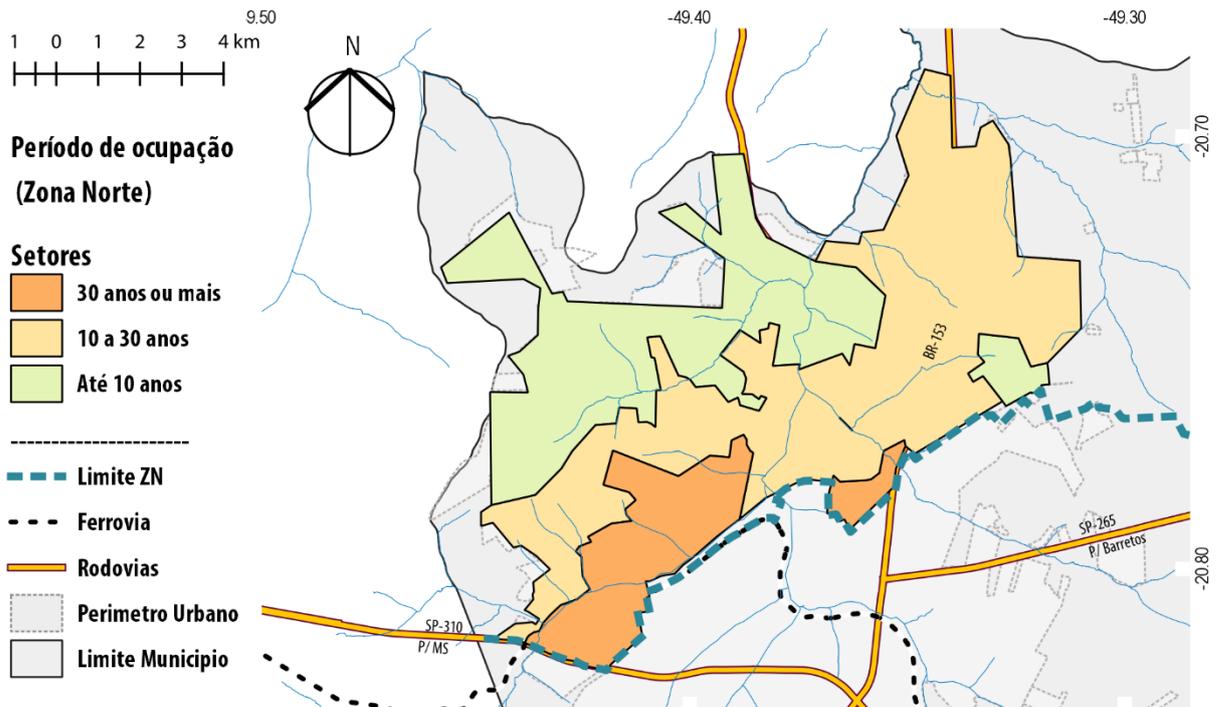
A primeira etapa da setorização, por tempo de ocupação, resultou em 5 grandes setores, ilustrados na Figura 84.

Figura 83: Períodos de ocupação na Zona Norte de São José do Rio Preto



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da Prefeitura Municipal de SJRP

Figura 84: Primeira etapa da Setorização da Zona Norte, segundo os períodos de ocupação.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da Prefeitura Municipal de SJRP

Em seguida, a primeira divisão foi sobreposta ao mapa de renda média per capita, por setores censitários. É preciso observar que, sendo os dados referentes ao censo

de 2010, há grandes áreas, ocupadas a partir deste ano, para as quais não há dados de vulnerabilidade, ou que apresentam dados distorcidos pelo pequeno número de habitantes no setor. Assim, distingue-se uma área central da faixa intermediária, com a renda média per capita de até um salário mínimo, e outra com renda média de mais de dois salários mínimos, a oeste. A leste, um setor com renda de 1,5 a dois salários mínimos se destaca. Da mesma forma, a faixa de ocupação mais antiga se subdivide em duas, ficando a oeste um setor com renda mais alta. (Figura 85 e Figura 86).

Figura 85: Renda média per capita, na Zona Norte do município, em 2010

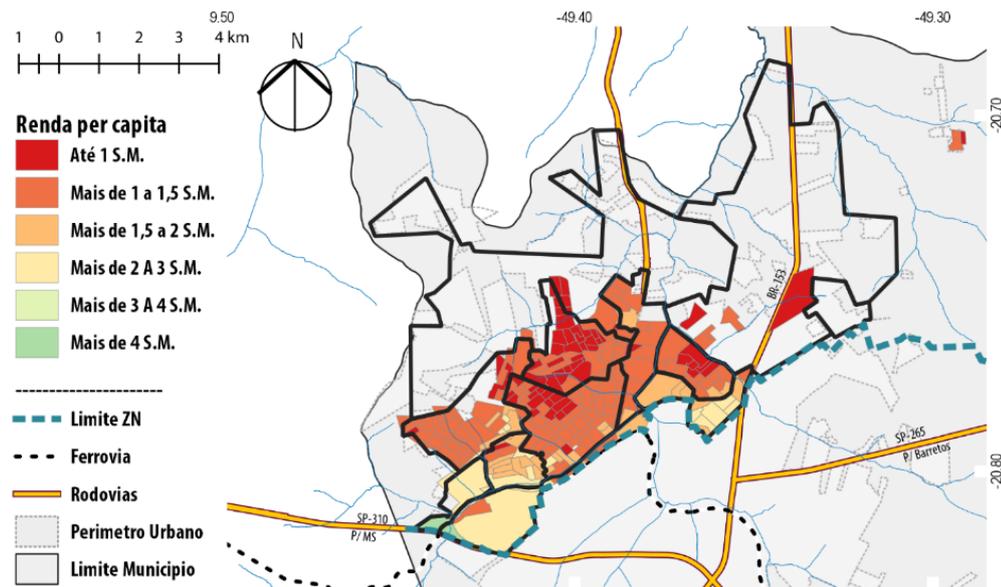
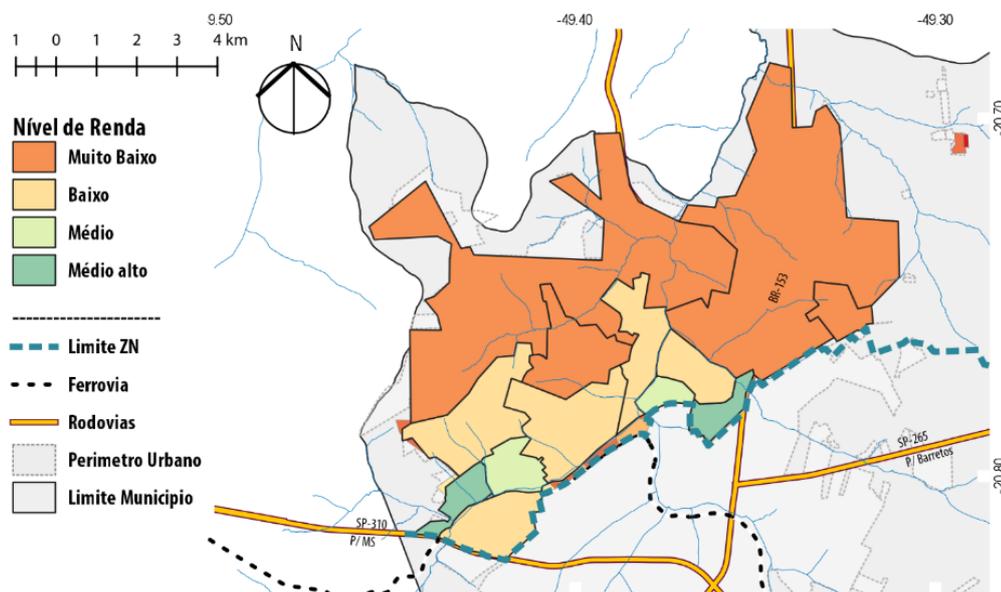
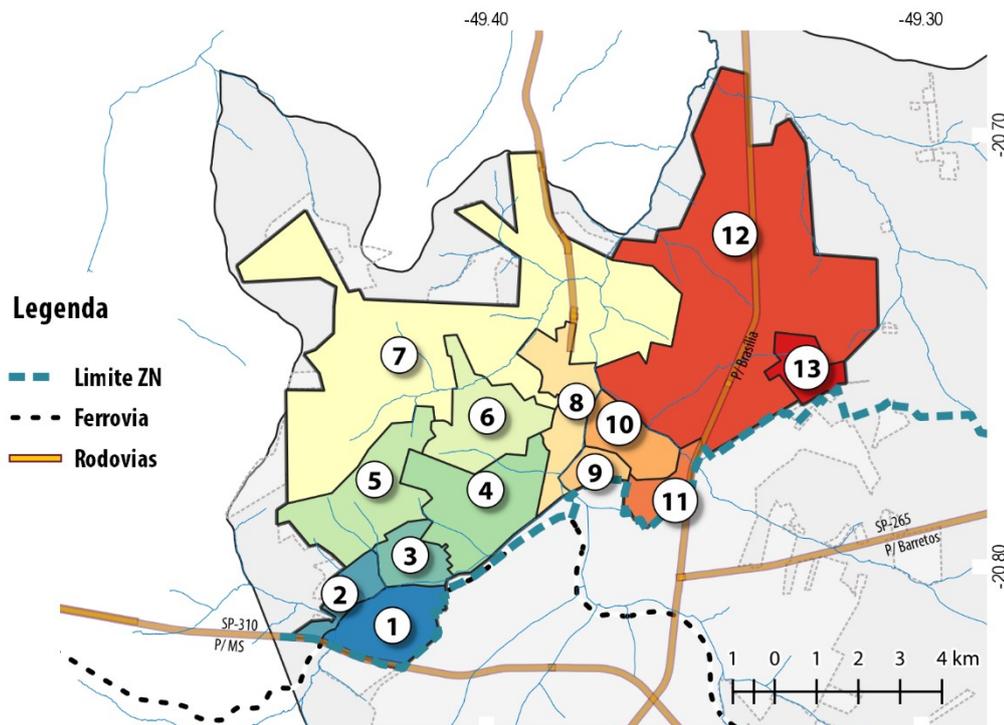


Figura 86: Segunda etapa da setorização da Zona Norte



Como resultado, foram definidos 13 setores (Figura 87), nos quais foram realizadas as entrevistas qualitativas conforme a presença de empreendimentos frutos de programas habitacionais.

Figura 87: Setorização da Zona Norte



Fonte: Elaborado pela autora

Foi possível defini-los, portanto, segundo as seguintes características:

1. Embora se situe a sul da linha férrea, este setor, que abriga o distrito industrial, tem forte ligação com a Zona Norte, pelas características socioeconômicas e presença do bairro São José Operário, fruto do Programa de Desfavelamento e regularização fundiária.
2. Região de ocupação mais recente, próxima à linha férrea. Possui loteamentos e conjuntos de edifícios verticais voltados para classe média, incluindo o loteamento fechado Jardim do Cedro de acesso à rodovia e costas para a área urbana. Este setor definido, está em posição de fácil acesso à rodovia Washington Luiz, que por sua vez é integrada ao sistema viário da cidade, dando acesso às suas diferentes regiões.
3. De ocupação antiga e caracterizado pela presença do bairro CECAP, possui características parecidas com o setor quatro, a leste, porém com

condições sociais um pouco melhores, de acordo com as leituras socioeconômicas realizadas.

4. Incluindo os bairros Eldorado, Solo Sagrado e Vila União, se estendendo até o Parque Dom Lafayette Libânio a leste, representa o núcleo inicial de ocupação da Zona Norte e a maior parcela da população. Abrange ampla área habitacional já consolidada, e é cruzado pela Avenida Mirassolândia, em sentido Noroeste-Sudeste, que caracteriza região de intensa atividade comercial e de serviços e de alta relevância para toda a região.
5. De ocupação também recente, a partir dos anos 90, tem caráter mais heterogêneo, pois inclui os bairros Nato Vetorasso e Gabriela, que são loteamentos populares, já consolidados, mas contém também loteamentos novos e também a Vila Borguese, condomínio fechado de produção privada, de final dos anos 1990, e loteamentos mais recentes, como o Florida Park, mais ao norte.
6. Ocupado nos anos 1990 e início dos anos 2000, é o setor que apresenta os piores índices socioeconômicos, como renda e educação, e apresenta os índices mais altos de vulnerabilidade social no território do município. Inclui diversos loteamentos de interesse social, como os Jardins Antunes e Arroyo, o Parque da Cidadania, Vila Santo Antônio, Jardim Zé Menino, além do minidistrito industrial Adail Vetorazzo, que abriga indústrias de diversas áreas, sobretudo da moveleira.
7. Engloba grande parte da área rural, ocupada por inúmeros loteamentos irregulares que surgiram nas décadas de 1980 e 1990, dando lugar a grandes áreas vazias, em um misto de rural e urbano. Nos últimos anos, vem sendo ocupado por diversos loteamentos (Figura 49) após a regularização das ocupações mais antigas. Nele está situado o Parque Residencial Nova Esperança, no qual foram construídas 2.491 unidades habitacionais, através do financiamento do PMCMV.
8. Região que se desenvolveu nos anos recentes, após a implantação do Shopping Cidade Norte, além do supermercado Atacadão, que promoveram a valorização de seus entornos. Inclui diversos empreendimentos habitacionais verticais do grupo MRV, além de uma intensa atividade imobiliária nas porções mais ao norte e nas proximidades do Shopping Center.

- 9.** Região caracterizada por um crescimento recente da produção imobiliária, com grande número de conjuntos de edifícios verticais, de até quatro pavimentos e por uma grande facilidade de acesso à região central, o que a coloca em posição privilegiada na região. Ao contrário do entorno consolidado, ainda possui vazios urbanos, certamente produto de especulação imobiliária. Nesta região não há produção pública habitacional, no entanto, existem vários empreendimentos faixa 2 do PMCMV.
- 10.** É região já consolidada, de alta densidade populacional, e apresenta altos índices de vulnerabilidade social. Neste setor está contido o loteamento popular João Paulo II, que trouxe grande impacto à cidade quando implantado, em 1988, com 2.175 lotes.
- 11.** Setor é formado pelo Jardim Nazareth, onde se situa o campus local da UNESP. Ocupado desde a década de 1970, quando a Faculdade de Filosofia é transferida para a região, possui características mais próximas da região central, como renda mais alta e vulnerabilidade baixa.
- 12.** Engloba quase todo o território a leste, ainda pouco ocupado, mas que vem sofrendo a pressão do mercado imobiliário. Assim como na porção da zona rural a oeste, possui inúmeros loteamentos irregulares e ilegais, muitos em fase de regularização, além de loteamentos recentes.
- 13.** Setor que inclui exclusivamente os loteamentos Lealdade e Amizade, que através do PMCMV, representaram um acréscimo de 2.508 unidades habitacionais na região, até então ocupada principalmente por loteamentos para chácaras. Após a implantação dos loteamentos, a região, que dá acesso ao distrito de Talhado, recebeu grandes investimentos de infraestrutura, que representam significativa valorização do entorno.

Com a setorização efetuada, buscou-se entrevistar sujeitos, residentes de empreendimentos de interesse social, pertencentes a cada um destes setores, de modo a captar a percepção dos viventes dentro destes contextos no território norte da cidade. Ao todo foram realizadas 30 entrevistas com moradores distribuídos nos 13 setores estabelecidos por esta pesquisa, com exceção dos setores 2 e 9 que não apresentavam produção pública habitacional, somente loteamentos de iniciativa privada e empreendimentos faixa 2 do MCMV. A distribuição dos entrevistados ficou da seguinte maneira:

Tabela 15: Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social entrevistados por setor

SETORES	BAIRROS ENTREVISTADOS
1	São José do Operário
2	-
3	CECAP
4	Jardim Anielli, Solo Sagrado
5	Jd. Gisette, Residencial Aroeiras, Vila Mafalda
6	Jd. das Oliveiras, Santo Antônio, Cidadania, Alto das Andorinhas
7	Nova Esperança, Solidariedade
8	Jd Marajó, Res. Renascer, Duas Vendas, Res. Caetano
9	-
10	João Paulo II
11	Parque do Imperador
12	Marisa Cristina I, Marisa Cristina II
13	Lealdade, Amizade

Fonte: Elaborado pela autora.

O formato da entrevista qualitativa semiestruturada passou pelo comitê de ética em pesquisa da UFSCar, sendo aprovado para aplicação e consta como anexo. Contando com dois agrupamentos de questões, a entrevista buscou conhecer a realidade socioeconômica do entrevistado, a partir de questões como: posição na família, gênero, idade, cor de pele, escolaridade, renda e ocupação, que compuseram o primeiro conjunto de perguntas. Porém, o trabalho ensejou, principalmente, perceber as relações estabelecidas com o espaço onde vivem e trabalham, com perguntas como: local de trabalho, tempo de deslocamento, meio de transporte utilizado, mas também, tipo de imóvel onde mora, localização, forma de aquisição, tempo de residência na cidade e no bairro, local de moradia anterior, e ainda, com questões mais reflexivas como: se o local de residência integra a Zona Norte, quais os limites desta zona (onde começa e termina a Zona Norte para você?), se percebem mudanças na vida na região, se são positivas, e quando acreditam que essas mudanças aconteceram ou se iniciaram, inclusive se possuíam relação com a inauguração do Shopping Cida Norte. Por último perguntou-se se haveria melhorias a serem feitas na região e se teriam demandas ao prefeito.

O rico quadro de respostas dadas pelos entrevistados será apresentado e analisado na próxima seção. No entanto, é possível antecipar que apesar da diversidade de experiências de vida apresentada por eles, tempos de existência e graus de maturidade e reflexão sobre as perguntas levantadas, há um reconhecimento coletivo da transformação da Zona Norte, compreendida como positiva para a população que “carecia desta atenção há bastante tempo” (conforme depoimento de moradora, 2021).

Além das entrevistas, realizou-se visitas de campo, construindo um registro fotográfico e de observação técnica de situações e transformações vivenciadas, de modo que

os registros obtidos através dos entrevistados, fossem reforçados através da experiência visual e sensorial, especialmente sobre a condição de urbanidade e a relação dos bairros com o restante da cidade. Os resultados das entrevistas e das visitas de campo foram analisados e relacionados com a distribuição espacial do local de moradia e de trabalho dos entrevistados. Através da análise, identificou-se as percepções que coincidiam ou conflitavam entre os sujeitos, e processos de subjetivação que perpassavam os depoimentos sobretudo quanto a relação que possuem com a Zona Norte e como a enxergam neste momento em suas vidas.

Buscou-se compreender se a hipótese do trabalho, de que se constituiu um dispositivo de governo, dito aqui, como dispositivo Zona Norte, de fato se confirma, e qual o significado desse dispositivo para a vida das pessoas.

4.2. O retorno qualitativo

O conjunto de entrevistas realizadas não é capaz de ser lido enquanto uma amostra estatística que admitiria uma análise do todo pela parte. Ele serve, principalmente, para qualificar as análises realizadas “de longe e de fora”, de modo que a pesquisa não se restrinja somente a números frios e dimensionados.

O retorno recebido em cada uma das falas foi riquíssimo, e impossível de ser captado na profundidade que mereceria. Houve riso e choro, abertura em colaborar com a pesquisa, mas também, resistências e defesas firmes da “Cidade Norte”, ainda que eu não tenha compartilhado detalhes da pesquisa para além do que consta no TCLE²⁶. Há um orgulho presente em muitas das falas e uma satisfação pela trajetória percorrida no lugar onde vivem.

O quadro socioeconômico apresentado pelos entrevistados, mais uma vez, não serve como dados estatísticos, mas contribui para nos situar diante os contextos de vida de cada um. Como todos os participantes foram selecionados aleatoriamente, partindo da obrigatoriedade de serem beneficiários de programas habitacionais e considerando, apenas, o local de moradia na região Norte, ao ter ciência dos critérios dos processos seletivos para acesso à casa, entende-se que os dados socioeconômicos apresentados pelos entrevistados acabam sendo previsíveis. Entre os 30 participantes das entrevistas, 17 deles são mulheres, 11 declaram-se pretos ou pardos, sete possuem segundo grau completo, três, ensino superior, ainda, três apresentam renda familiar de quatro salários mínimos, cinco de três s.m., e os demais situam-se nas faixas de dois, um ou até meio salário mínimo como renda familiar. Do conjunto de 30, todos tinham acima de 35 anos, com muita variação de idade, havendo até mesmo uma senhora respondente com 95 anos. Todos eram chefes da família e 20 deles

²⁶ Termo de Consentimento livre e esclarecido.

trabalhavam em serviços manuais, como: domésticas, pedreiros e serventes, carteiros, porteiros, cozinheiros, motoristas, entre outros, com exceção de três entrevistadas com ensino técnico ou superior, como a técnica de enfermagem, a pedagoga que era professora e a bióloga que possuía uma microempresa de marcenaria em um dos minidistritos existentes na região.

Ao serem questionados sobre o local de trabalho, 23 entre os 30, trabalhavam no centro da cidade ou nas zonas sul e leste e, apenas sete responderam atuar na Zona Norte. Com relação ao tempo de deslocamento, sete deles levam cerca de 10 minutos para chegar ao trabalho, dez, levam de 20 a 30 minutos, e sete levam de 40 minutos a uma hora por trecho, por dia, sendo o ônibus o principal meio de transporte utilizado. Todos residem na cidade há mais de 20 anos e a maioria está no bairro há mais de 20 anos também, exceto os residentes de programas habitacionais mais recentes, que acompanham o tempo de existência dos EHIS.

Quando perguntados sobre a necessidade de ir ao centro para resolver necessidades da vida humana, até mesmo para lazer, os entrevistados são unânimes ao dizer que quase não vão ao centro. Dos 30 entrevistados, 17 deles vão ao centro menos de uma vez por mês. Falas como: “temos tudo aqui” eram frequentes nas entrevistas. Mesmo aqueles que trabalham fora da Zona Norte, em sua maioria, dizem seguir a rota casa-trabalho, trabalho-casa, sem vivenciar muito o restante da cidade.

Dessa maneira, a partir dos dados obtidos nesta etapa do trabalho, observou-se que, dentre os entrevistados, a maioria trabalha fora da Zona Norte, mas não estabelece muitas relações para além do trabalho; verificou-se que os deslocamentos diários da maioria deles é acima de 20 minutos por trecho, chegando a mais de uma hora, revelando as desvantagens de uma cidade de 500mil habitantes, espaiada. Além disso, os dados socioeconômicos levantados, a partir de moradores do bairro CECAP, Joao Paulo II, Solo Sagrado, que já contam com décadas de existência, demonstram que pouco ou nada mudou do padrão original até os dias de hoje. Mesmo com o passar do tempo, com o ativo da casa própria, a realidade social se manteve sem grandes alterações.

Ao serem questionados sobre a Zona Norte especificamente, algumas respostas bastante individuais apareceram, contribuindo significativamente, para o desenvolvimento da tese. O primeiro a ser entrevistado foi um senhor de 72 anos de idade, residente há 35 anos do bairro São José do Operário, fruto do Programa de Desfavelamento, muito próximo ao córrego Piedade e a Linha Férrea, no setor 1 definido por este trabalho, no extremo oeste da região norte. Sob sua perspectiva, ali não fazia parte da Zona Norte, ainda que estivesse próximo. Considerava a Zona Norte “lá pra cima”, na região posterior ao Eldorado, próximo aos bairros Santo Antônio, Cidadania, na região periférica expandida. O

senhor, que sempre atuou em serviços gerais em uma indústria próxima a sua casa, no distrito industrial, disse que nunca estabeleceu muita relação com a porção além córrego. Mercado, banco, trabalho, sempre foram acessados no centro da cidade ou em avenidas em sentido sul e não na Zona Norte. Quando questionado sobre as mudanças que ocorreram na porção Norte, se ele havia percebido, e se sabia o porquê, ele disse: “cresceu muito, é uma outra cidade”, não sabia o porquê, só dizia “é muita gente que mora ali”. Quando perguntei se ele considerava o bairro João Paulo II, no extremo leste, como parte da Zona Norte, ele não soube precisar, mas disse que achava que não, “lá é outra região”.

Essa entrevista, com um sujeito que se coloca como externo à Zona Norte, fez despertar a reflexão sobre quais eram os limites percebidos por cada um dos entrevistados. Ainda que o bairro São José do Operário integre o setor “Cidade da Criança” definido pela Prefeitura e que envolva parte da Zona Norte, esta setorização não era reconhecida por ele. As barreiras físicas do córrego Piedade e da Linha Férrea eram tão “grandes”, que ainda que as características socioeconômicas fossem semelhantes entre os dois lados do córrego, e o próprio município os unia para a implementação de políticas públicas, o morador não se via como parte da região estudada aqui.

Cruzando o rio, ainda na porção mais a oeste da Zona Norte, foram entrevistadas, separadamente, duas moradoras do bairro CECAP, no setor 3, que residem no local desde a entrega das chaves. As perspectivas de ambas eram semelhantes, ainda que tenham tempos de vida diferentes, uma com 95 anos e outra com 65. As duas relataram as experiências vividas no início do bairro. A respeito do sentido de pertencimento à Zona Norte, ambas disseram morar na região, e que ela se iniciava “do córrego Piedade para cima”, sinalizando o sentido Norte da cidade. Quando questionadas quanto ao bairro João Paulo II, uma não soube responder, e a mais jovem delas respondeu que sim, “João Paulo é Zona Norte sim”. Quanto às transformações ocorridas neste setor da cidade, foram enfáticas ao concordar com a mudança e melhora. “Agora eu tenho tudo aqui”, mas não sabiam precisar o porquê. Diziam apenas que a avenida Fortunato Ernesto Vetorasso as atendia em tudo o que precisavam. Ao perguntar sobre o papel do Shopping Cidade Norte nesta transformação, disseram que ele foi uma consequência, pois a transformação já ocorria, sobretudo depois dos anos 2000, “quando as empresas começaram a vir pra cá”, “até os comerciantes locais começaram a crescer”.

Os demais entrevistados dos setores: 4 (dos bairros Jd. Anielle e Solo Sagrado), 5 (dos bairros Jd. Gisette, Res. Aroeiras e Vila Mafalda), 6 (Jd. das Oliveiras, Sto Antônio, Pq. da Cidadania, Alto das Andorinhas), 7 (Nova Esperança) e 8 (Jd. Marajó, Res. Renascer, Duas Vendas, Res. Caetano), também afirmaram morar na Zona Norte de São José do Rio Preto. No entanto, ao questionar moradores dos bairros: Solidariedade (setor 7) João Paulo II

(setor 10), Pq. Imperador (setor 11), Marisa Cristina I e II (setor 12) e dos residenciais Lealdade e Amizade (setor 13), situados mais na porção leste da Zona Norte, para além do rio Preto, eles disseram não se reconhecer como parte da Zona Norte. A moradora do conjunto Marisa Cristina (de 2002), explicou “Zona Norte é lá perto do Shopping Cidade Norte” e a residente do bairro Solidariedade, de 2017, fruto do PMCMV, seguindo na mesma linha complementou: “eu costumo dizer que eu moro perto da Zona Norte, mas não é aqui”. Quando insisti com uma das entrevistadas do bairro João Paulo II, de 1988, resultado do Programa Nossa Terra, um dos mais antigos empreendimentos de interesse social da cidade, a moradora respondeu:

“Sabe, antigamente, quando falavam Zona Norte ou eu via notícias na TV mencionando a Zona Norte, eu entendia que estavam falando da gente também, mas depois que fizeram o Shopping do lado de lá e houve todo esse investimento, não considero mais. O preconceito que tinham da Zona Norte, agora ficou todo aqui, e isso não é certo, aqui é muito bom. Tem a turma do tráfico ali pra baixo, mas é naquele canto, e são todos do bem, eu tive um mercado bem lá no meio, por 15 anos, me dou bem com todos eles” (depoimento de moradora do bairro João Paulo II, 2021).

A pergunta a respeito dos limites da Zona Norte feita aos 30 entrevistados, contribuiu para as reflexões iniciadas com a pergunta anterior. Todos os participantes, com exceção do senhor morador do bairro São José do Operário, reconheciam que a Zona Norte se iniciava no córrego Piedade e seguia “para cima” em sentido norte. Do lado Oeste, a rodovia Washington Luiz estabelecia o limite, facilmente identificado por todos, entretanto, do lado Leste, os limites percebidos pelos participantes foram confusos, como podemos perceber a partir do depoimento da moradora do João Paulo II. Além dela, outros dois moradores deste bairro foram entrevistados, um disse fazer parte da Zona Norte e o outro não. Uma moradora do bairro residencial Caetano (de 2006) do setor 8 definido neste trabalho, reconheceu como limite da Zona Norte à leste, a rodovia BR153, posterior ao bairro João Paulo II. Ao questioná-la especificamente sobre esse bairro, ela disse: “ahh João Paulo é Zona Norte sim” sem dar muitas justificativas. A entrevistada do bairro Renascer (de 1998), um dos bairros com maior índice de vulnerabilidade, também no setor 8, bem próximo ao Shopping Cidade Norte, expôs: “Eu sei que no ônibus diz que lá é Zona Leste, mas pra mim, o João Paulo é mais Zona Norte que a Zona Norte.... a coisa é feia lá, tem cada rua, que não dá pra passar (...) na verdade é tudo, o bairro inteiro”.

Ao entrevistar uma moradora do conjunto vertical Alto das Andorinhas, no setor 6, de 2017, fruto do PMCMV, logo atrás do Shopping, ela foi firme ao dizer:

“Quando me mudei pra cá há 4 anos atrás, eu não gostava porque falavam que aqui não era seguro, era violento, perigoso, hoje eu sei que não é isso, aqui não é Zona Norte, aqui é Cidade Norte (...) a região perigosa é para o

lado do João Paulo” (depoimento de moradora do conj. Alto das Andorinhas, 2021).

Moradores entrevistados dos bairros Pq. da Cidadania, de 2002, Santo Antônio, de 1992, Duas vendas, de 1998 e Jardim Marajó, de 1985, integrantes dos setores, 6, 6, 8 e 8, respectivamente, assim como os moradores, já mencionados, dos bairros Marisa Cristina I e II, Solidariedade, Pq Imperador e Lealdade e Amizade, argumentaram dizendo que a Zona Norte se limitava a leste pelo rio Preto, e que o bairro João Paulo II, portanto, estava fora da região, assim como os demais empreendimentos habitacionais implantados na mesma localização.

Todo este conjunto de posicionamentos que incluem ou excluem a região do bairro João Paulo II da Zona Norte da cidade, demonstra um cenário nebuloso, onde ora os entrevistados se baseiam no aspecto geográfico para responder à questão, ora consideram as características sociais, ora ainda, colocam as transformações recentes da região de valorização imobiliária e acesso ao consumo como delimitadores entre as partes. Ao mesmo tempo que existem moradores que reconhecem a Zona Norte como um centro de grande desenvolvimento econômico, com polo gerador de empregos, microempresas, comércio e serviços não existentes tempos atrás, e que transferem o estigma social da Zona Norte para o setor leste, para além rio, para o bairro João Paulo II, descolando uma região da outra; há moradores que não conseguem reconhecer estes limites com tanta clareza.

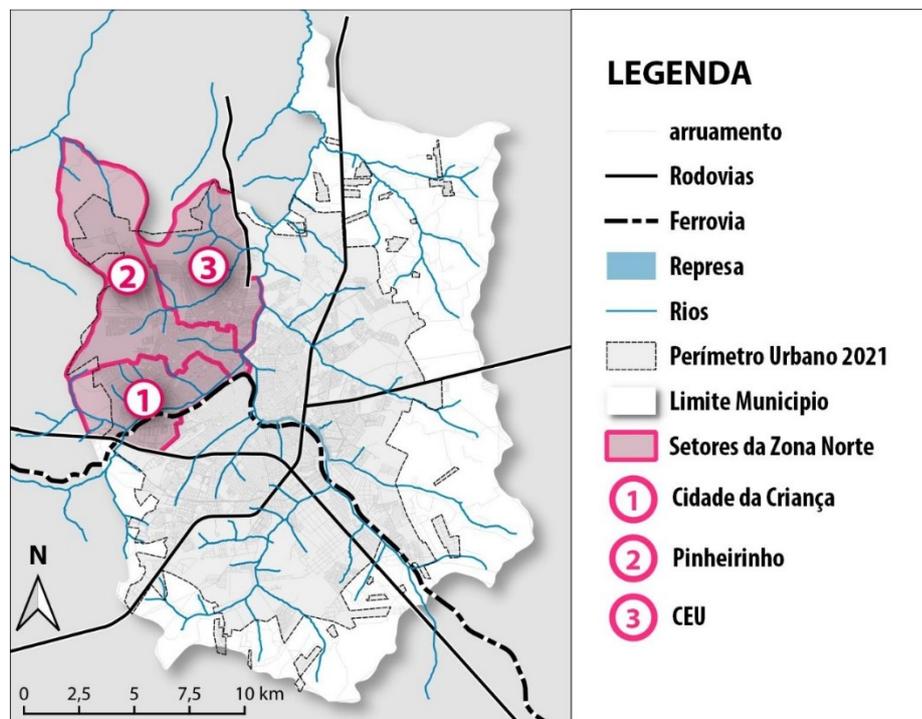
As contradições trazidas nas falas dos entrevistados coincidem com a leitura “de longe e de fora” realizada nos capítulos anteriores, mais especificamente, nos capítulos dois e três. Ainda que a Zona Norte tenha se despontado como nova centralidade urbana, atraindo para si a atenção inclusive do capital globalizado, e que este capital tem girado sobretudo na área delimitada pelo córrego Piedade a sul e pelo rio Preto à leste, o quadro socioeconômico e a trajetória histórica semelhante de ambas as partes, à leste e à oeste do rio Preto, na porção norte do município, geram este cenário de indefinição.

No entanto, quando perguntados sobre as mudanças ocorridas na região, onde e quando aconteceram, a delimitação da área transformada ficou mais precisa. “Aqui para os lados do Marisa Cristina, Solidariedade também mudou, antes não tinha nada aqui, mas ainda é bem diferente do lado de lá (...) o que aconteceu na Zona Norte vai acontecer aqui também (...) depois que abriu essa avenida já começou a valorizar muito” (depoimento de morador do Marisa Cristina, 2021).

A setorização oficial da região Norte, exposta na apresentação desta tese com a Figura 4 (página 43), demonstra que os bairros: Solidariedade, Marisa Cristina I e II, João Paulo II, Pq. Imperador, fazem parte do setor do Bosque que compõe a Zona Norte. Entretanto,

tal setorização não é a percebida pelos entrevistados de modo geral. De acordo com a maioria deles, a percepção é a de que a Zona Norte segue mesmo somente até o rio Preto, à leste, e que a tendência de valorização será no sentido nordeste, contemplando então, os bairros citados, que ainda se encontram a margem da grande transformação. A Zona Norte dessa maneira, apontada como resultado da junção dos setores: Cidade da Criança, Pinheirinho, CEU, Bosque e Talhado, na perspectiva dos moradores entrevistados, restringe-se aos três primeiros (Figura 88). Delimitados a Sul pelo córrego Piedade, a Oeste pela rodovia Washington Luis, a Leste pelo rio Preto e a Norte pela área rural, sentido municípios de Mirassolândia e Mirassol. Concentrando estimados 147.671 habitantes, este conjunto dos três setores representam 32% da população, conforme a Conjuntura Econômica de 2021 divulgada pelo Município. Não é insignificante, sobretudo para o capital. Um volume populacional que esteve à margem do consumo global não permaneceria assim por muito mais tempo.

Figura 88: Setores municipais segundo Decreto 18.073/2018, setores considerados como Zona Norte pelos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da PMSJRP, 2018.

A respeito das mudanças percebidas na região, as falas eram bastante semelhantes, em geral destacavam a chegada de empresas de redes multinacionais, como McDonald's, Bob's, de hipermercados como Laranjão e Max, de instituições bancárias, laboratórios médicos, de escola de inglês e escola particular de ensino fundamental, falavam também da ascensão de comerciantes locais, e de micro indústrias presentes nos Minidistritos.

Outro item sempre presente foi a implantação do Shopping, a geração de empregos, do acesso, através dele, ao Ganha Tempo cidadão, de 2013 e aos serviços da Subprefeitura ali instalada em 2019. A expansão territorial promovida pelos novos loteamentos residenciais, e pelos empreendimentos fomentados pelo Programa MCMV eram descritos com empolgação. Diziam: “se você veio aqui há cinco anos atrás e acha que conhece a Zona Norte, está enganada, a Zona Norte cresceu a perder de vista, ali para trás do Santo Antônio é loteamento que não acaba mais” (depoimento de morador do Marisa Cristina, 2021).

Ao serem questionados se as mudanças ocorridas eram em função do Shopping Cidade Norte, inaugurado em 2012, as respostas variaram conforme a localização dos respondentes. Aqueles residentes dos bairros Solidariedade, Lealdade e Amizade, Marisa Cristina I e II, Pq. Imperador e João Paulo II, que agora, sob a leitura dos entrevistados, encontram-se fora da Zona Norte, entenderam que sim, que as transformações ocorridas aconteceram sobretudo a partir da implantação do Shopping na região. Para os moradores participantes das entrevistas, de EHIS próximos ao Shopping Cidade Norte, como o Res. Caetano, Renascer, Duas Vendas, Alto das Andorinhas, Jardim Marajó, as mudanças aconteceram junto com a chegada do Shopping, mas sendo ele o principal elemento desta transformação, que motivou todo o crescimento e valorização da região. Ao questionar os residentes de bairros mais distantes, no sentido Oeste da Zona Norte, como o Jd. Aroeiras, o Jd. Anielli, o Solo Sagrado, o Vila Mafalda, CECAP, o Jd. Gisette, mas também, o Pq. da Cidadania, o Nova Esperança, o Santo Antônio e o Jardim das Oliveiras, as respostas foram diferentes. Poucos disseram frequentar o Shopping e atribuem a transformação na região a um período anterior à sua implantação. Ressaltavam as mudanças ocorridas nas avenidas Mirassolândia e Fortunato Ernesto Vetorasso, à chegada dos bancos na primeira década dos anos 2000. “Aos poucos foi melhorando, como toda região nova, é sempre assim, não é? (...) o Shopping é parte disso” (depoimento de moradora do bairro Jd. Aroeiras).

As transformações, em nenhum momento foram relacionadas às Políticas habitacionais, ao aumento do poder de compra pela população com o aumento do salário mínimo ou à implementação do Bolsa família. Somente uma das pessoas entrevistadas, residente do bairro Jardim Anielli, teve uma manifestação que se aproximava ao reconhecimento da ação das Políticas do Estado, relatou: “ganhei essa casinha quando tiraram a gente da favela, mas a vida ficou melhor quando eu aposentei pelo Lula, aí eu consegui ajudar meus filhos, (...) todos moram comigo aqui, cada um fez uns cômodos para suas famílias” (depoimento da moradora do Jd. Anielli com 71 anos).

Há um reconhecimento da ampliação da rede viária, da instalação do Ganha Tempo e da Subprefeitura dentro do Shopping. Eventualmente ouviu-se: “o prefeito fez bastante coisa aqui, não tem o que reclamar”. Quando questionados se mudariam para outro

bairro ou para outra região da cidade, dos 30, três disseram que sairiam da Zona Norte, os demais apontaram outros bairros na própria região ou se manifestaram contrários a se mudar de onde vivem. Quanto às notas atribuídas de 0 a 5, sendo 0 o pior lugar para se viver na cidade e 5 o melhor lugar, a maioria deles atribuiu nota 5 ao local de moradia, com bastante convicção em suas falas, alguns atribuíram nota 4 e 3, apenas dois deram nota 2 e nenhum deles atribuiu 0 ou 1.

O conjunto de entrevistas foi, portanto, fundamental para uma leitura mais próxima da realidade local. A escuta de cada um dos relatos serviu para refletir sobre o território Zona Norte, sobre suas dimensões e significados apreendidos pela população. Ao ouvi-los, a leitura macro, “do alto”, dedicada a análise da implementação das políticas de provisão habitacional, dos programas e empreendimentos de HIS implantados, assim como dos dados socioeconômicos disponibilizados pelo IBGE e Prefeitura, que reconheceu um território amplo para a Zona Norte, foi colocada em discussão. A compreensão sobre este território mudou, inclusive a partir da perspectiva do morador. A fala da moradora do EHIS João Paulo II trouxe à tona este redimensionamento da Zona Norte ao dizer que antes se considerava parte dela e agora não mais. A manifestação da moradora do bairro Renascer, um dos locais mais vulneráveis de Rio Preto, provavelmente o mais, localizado à 500 metros do Shopping Cidade Norte, apesar de considerar o bairro João Paulo II parte da Zona Norte, ela diferencia o aqui e o lá. Quando diz que o João Paulo é mais Zona Norte que a Zona Norte, complementando com relatos sobre o tráfico de drogas no local, ela expõe uma perspectiva ancorada em uma leitura relacionada ao crime, ao lugar “perigoso”, e elucida assim, que “lá” agora é Zona Norte, “aqui” é outra coisa, muito melhor. Transparece em sua fala, que a “marginalidade” mudou de lugar, agora consideram-se inseridos, o que coincide com a fala da moradora do EHIS Alto das Andorinhas, de que “aqui” agora é Cidade Norte.

No entanto, como pudemos verificar no capítulo 3, a realidade socioeconômica da população não difere significativamente de uma porção para outra na região Norte estudada até este momento deste trabalho: há uma homogeneidade relativa entre os cenários apresentados por ambas as partes, agora delimitadas pelo rio Preto, e que é facilmente enxergado nos mapas apresentados. Todavia, pelo apreendido, não é a condição social, nem o processo histórico de formação que (re)definem a região, são outros fatores que irão desencadear esse processo de diferenciação, onde um lado passa a se considerar parte de uma nova realidade urbana, de “acesso à cidade” e inserção e outra que se distancia e já não sabe mais a qual setor pertence. E é nessa linha que nasce o Dispositivo Zona Norte.

4.3. O dispositivo e o sujeito

Como exposto na apresentação desta tese, por dispositivo entende-se a rede que se estabelece entre uma série de práticas, discursos, instituições, edifícios, leis, medidas de segurança, que tem em si a estratégia do controle, da relação de poder. Agamben prefere chamar de dispositivo. Dessa maneira, as escolas, os manicômios, as fábricas, as disciplinas, as medidas jurídicas são, portanto, dispositivos, mas não somente, as igrejas, os celulares, o Bolsa família, o MCMV, a periferia e muitos outros, também o são. E a cada dispositivo ocorre uma nova subjetivação sobre os indivíduos. “A ilimitada proliferação de dispositivos, que define a fase presente do capitalismo, faz confronto uma igualmente proliferação de processos de subjetivação” (id. 2005).

Dessa maneira, em referência a Foucault, entendemos aqui, que o sujeito é um composto histórico, uma determinada identidade produzida por forças em tensão em um período histórico. O sujeito é um enunciado social, nunca concluído (PEZ, 2010), em constante mutação.

Conforme a interpretação de Fischer, é necessária

a percepção de que os mecanismos de sujeição do indivíduo não constituiriam um momento final, um produto da exploração econômica e política, mas sim processos circularmente relacionados com outras formas de dominação, de tal forma que um ou outro desses tipos de dominação poderia prevalecer, conforme o momento histórico (FISCHER, 1999).

Sendo assim, antes de se tentar conhecer os sujeitos, é necessário, primeiramente, reconhecer que este trabalho não poderá fazê-lo, e provavelmente nenhum estudo consiga capturar, de fato, todos os processos que sujeitam o indivíduo. Este trabalho, portanto, ancorado nestes conceitos, buscou reconhecer os fenômenos ocorridos na região Norte do município que justificassem as percepções e opiniões que conduziram esta região ao status que possui hoje, de Cidade Norte.

Vivenciando as transformações que estavam em curso na Zona Norte durante um trabalho de campo, realizado em 2014, para uma pesquisa desenvolvida pela UNESP e UFSCar, elaborou-se a hipótese de que aquelas manifestações apresentadas pelos moradores da região eram fruto de um dispositivo de governo. Espantava tamanha celebração da Zona Norte, seja pelas mídias de massa, pelas empresas incorporadoras ou pelos próprios moradores. As mudanças na paisagem urbana aconteciam em alta velocidade e a relação que os moradores estabeleciam com a região também.

Reconhece-se que a Zona Norte é a ancoragem territorial de um conjunto de dispositivos e, portanto, tem em si uma pluralidade de sujeitos. Há o sujeito evangélico

pentecostal, o sujeito MCMV, o sujeito estrangeiro vindo de outro município que encontrou ali a possibilidade de acesso à casa própria com um valor de imóvel inferior ao do centro, há o sujeito do tráfico, o da Bolsa Família, o pioneiro, o nascido ali, o sujeito empreendedor, o beneficiado pelos Minidistritos. Muitas vezes, há múltiplos sujeitos em um único indivíduo, em sobreposições e entrelaçamentos que tornam infinitas as possibilidades de combinação entre as múltiplas e dinâmicas camadas de subjetividade. Ainda assim, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, ouvindo os moradores, e vivenciando o local, passamos a admitir a existência de um novo sujeito que envolve todos os demais e coloca mais uma camada de subjetivação, compartilhada por todos eles.

O dispositivo Zona Norte, identificado ao longo da construção desta tese, nasce a partir da identificação de elementos históricos que foram sendo articulados no tempo, peça a peça, como uma engrenagem que atingiu seu grau de concretude no período recente. Esta engrenagem foi capaz de transmitir a ideia de que os sujeitos residentes deste território haviam sido reposicionados, retirando-os de uma condição marginal, para colocá-los em outra, de contemplados, ou ainda, de protagonistas desta história. Nesse sentido, percebe-se a dominação. E não é uma dominação clara, definida por regras estabelecidas por um ente externo, como uma instituição ou programa social. Este dispositivo construído parece ter promovido o autogoverno de si. E para além disso, observa-se que este sujeito, ainda que carregue consigo um coletivo, um agrupamento, uma comunidade, esta camada de subjetivação é acompanhada da individualização, de modo que este sujeito Zona Norte é antes de tudo um simulacro da vida cotidiana das classes mais abastadas, que é onde se forma o “homem privado” contemporâneo, que é a base social sobre a qual se sustenta o neoliberalismo; que no final de contas é sua expressão” (OLIVEIRA, 1999). Mas as peculiaridades do sujeito aqui identificadas precisam ser pormenorizadas, para então caracterizar o dispositivo que o engendra.

Para reconhecer os elementos históricos que o compuseram, primeiramente, partiu-se da compreensão de que este dispositivo se consolidou no momento em que a Zona Norte passou de periferia a centralidade. Desse modo, procuramos analisar o processo de transformação desta região, de longe e de fora, e depois de perto, através das entrevistas qualitativas e visitas *in loco*, com o intuito de identificar este processo sob a ótica do morador. Entende-se que a mudança da relação do sujeito com seu território somente acontece quando as transformações socioespaciais são por eles assimiladas e incorporadas em sua vida cotidiana. Compreender, portanto, estas assimilações, e subjetivações, constituiu o objetivo central deste capítulo.

As barreiras físicas e antrópicas, definidas pelo córrego Piedade e pela linha férrea, parecem constituir a gênese da construção desse dispositivo. Num primeiro momento,

representaram os limites entre aqueles cujas vidas seriam “gerenciadas e melhoradas” e aqueles que ficariam à margem de seus direitos. E no segundo momento, conforme os relatos dos entrevistados, passou a ser o marco que determina o início da Cidade Norte.

Além das barreiras, a condição de vida nua na Zona Norte Periférica pode ser considerada mais um elemento na construção desse dispositivo de governo. Marcada pela autoconstrução, pela precária infraestrutura, pelas longas jornadas até o local de trabalho, pelos baixos salários, pela pobreza e pouca instrução, a Zona Norte periférica, por trinta anos, foi acompanhada por uma condição de vida de carências, à qual um volume grande de sujeitos foi fadado, pois como já foi dito, a Zona Norte nasceu grande; em tal escala que dificultou a construção de uma identidade comum e de uma organização, que constituísse de fato uma coletividade, unida por valores e visões comuns.

As narrativas que acompanharam este território neste período reforçaram sua condição marginal e por isso ajudaram a avigorar a construção do dispositivo. Frequentemente apontada como o lugar do perigo a evitar, da violência e da pobreza, a Zona Norte periférica foi conduzida pelo Estado por programas focalizados, unidimensionais, indiferentes às desigualdades culturais e sociais das parcelas da população abrangidas e, portanto, incapazes de reverter as desigualdades presentes, servindo apenas como uma ferramenta para gerenciar a pobreza. Até mesmo os Minidistritos, que tinham o propósito de contribuir para o desenvolvimento local, não romperam com a lógica de segregação, embora tenham sido vistas com bons olhos pela população local.

A virada do milénio colocou a Zona Norte, então periférica, em outro lugar. Representando 40% da população nesse período, e com terras amplas a explorar, a Zona Norte inserida em uma racionalidade global neoliberal, passou a atrair a atenção de um mundo que não a enxergava. A avalanche de instituições, discursos, agentes de várias esferas, ancorados sobretudo no consumo, promoveu tamanho impacto em tão pouco tempo na vida local, que seria difícil não conquistar uma população que, havia muito, carecia de atenção.

As avenidas se tornaram centralidades potentes, com instituições bancárias, hipermercados, redes de restaurantes e *fast food*. A rede viária e a infraestrutura e os serviços urbanos implantados transformaram a dinâmica de vida local. As políticas sociais e de desenvolvimento econômico fizeram ascender uma classe que em volume gera, atualmente, 50% do PIB do município. Os discursos, repetidos e intensos, de progresso, de valorização e acesso acompanharam toda a trajetória de transformação e ainda se fazem presentes. A expansão em larga escala, a regularização dos loteamentos ilegais, a produção habitacional, o acesso à moradia, a geração de novos vazios, trouxeram para esta região atores do mercado imobiliário ávidos por tirar o máximo proveito da Zona Norte nesta nova condição.

Todos estes elementos e outros que possam ter passado despercebidos por aqui, foram aos poucos inserindo no sujeito a ideia de que ele estava sendo contemplado. A chegada do Shopping Center foi relatada por diversas vezes pelos moradores entrevistados como o elemento central da transformação. Vinculado ao Ganha Tempo Cidadão, à Subprefeitura, às redes bancárias e a instituições de ensino, este novo centro comercial se tornou símbolo da Nova Cidade. Um local onde o mercado e o Estado se integram de maneira tão profunda que muitas vezes parecem ser um ente só. “Borram-se as barreiras entre o público e o privado” (OLIVEIRA, 1999).

A paisagem urbana hoje existente da Zona Norte se reveste de elementos cuja ausência, antes, a diferenciava de outras regiões da Zona Sul. Há um parque linear urbano, condomínios clube com edifícios verticais do MCMV, Shopping center, grandes hipermercados e avenidas amplas e iluminadas, comércio e serviços de fácil acesso e especializados e um aumento significativo do preço dos imóveis e da terra. Apenas o tamanho reduzido dos lotes e as habitações em padrões repetidos, com adaptações precárias, que persistem em alguns pontos mais escondidos das regiões mais antigas e nos bairros mais recentes, denunciando as condições sociais que ainda não foram de fato contempladas pelas transformações recentes. Ainda assim, o choque promovido pela mudança e absorvido positivamente por todos os participantes da pesquisa, estabeleceu uma nova relação do sujeito Zona Norte com seu território, que agora não é mais a representação da terra da exclusão, mas da terra das oportunidades, onde tudo está posto para que o sujeito empreenda sua vida de maneira autônoma e livre.

Assumindo proporções geográficas, o dispositivo Zona Norte delimita-se pelo córrego Piedade ao sul e o rio Preto a leste. O território, que concentra a maior parte da população do setor norte, é marcado pela mais longa história de exclusão da cidade, mas também pela maior transformação e valorização. E é, portanto, nesse momento que temos o dispositivo. Afinal, quem dirá que a cidade não chegou? Há um orgulho desta transformação, que é acompanhada de uma não ciência dos motivos que a causaram. A despolitização das políticas sociais fez nascer um sujeito que diante de tamanha mudança ao seu redor e em sua vida, mostra-se satisfeito pelas vitórias que conquistou, sem reconhecer o papel das políticas públicas para esta transformação. E dentro da racionalidade neoliberal esta despolitização é bem-vinda para o Capital, assim como para o Estado. Ela exime o Estado de suas responsabilidades e passa para o sujeito as pedras e os louros dos resultados da sua própria vida. O Estado, dessa maneira, assume o papel de mediador para regular os efeitos políticos das desigualdades econômicas do sistema (QUIJANO, 1973) e se abstém de qualquer rompimento com a estrutura existente. Sendo assim, o Estado reorganiza-se constantemente, redefinindo suas formas de governar, legislar e narrar sobre suas margens

por meio de mecanismos e pela própria produção do espaço (DAS; POOLE, 2008), como forma de garantir a pacificação da pobreza, consagrando de vez a desigualdade. O agir político, que se traduza em uma ruptura com a ordem existente, projetando alternativas de mundo possíveis, se esvazia (De TOMMASI, 2013) e torna improvável qualquer mudança de direção.

Nesse sentido percebe-se que “as políticas sociais, os discursos públicos acerca da pobreza e seus territórios, as estratégias de gestão estatal, não governamental e religiosa do conflito social pautam-se agora pela lógica instrumental da eficiência mercantil, do custo-benefício, em tendência de objetivação agressiva das relações sociais (FELTRAN, 2014).

O dispositivo Zona Norte, portanto, é fruto dessa constelação virtual de elementos que não necessariamente se materializa. Há um emaranhado de mecanismos, discursos, estratégias, agentes, conduzidos pela racionalidade neoliberal, da qual o Estado se faz embebido e se apresenta a serviço de uma lógica que visa essencialmente a acumulação e a manutenção do poder. Neste sentido, Breda (2018) questiona a necessidade de uma oposição dialética entre população e Estado, ou se seria possível uma alternativa de coprodução, “onde a população transita entre as porosidades do Estado e da hegemonia do capital, que se apresentam de maneiras distintas nos diversos espaços-tempos”.

O sujeito, então fruto desta constelação, apresenta-se como parte da vida de um elevado número de sujeitos, residentes da Zona Norte, sem que haja a percepção desta unidade. As entrevistas foram fundamentais para nos mostrar este entendimento, e é por isso que a ideia de Cidade Norte faz sentido, pois não há comunidade, não há coletivo, há uma heterogeneidade de sujeitos que se unifica sob o discurso do acesso ao consumo, à terra das oportunidades. Como bem apontado por Feltran (2014), não há uma comunidade única, moral ou legal: há, apenas, uma comunidade mercantil. De modo que o “desenvolvimento centrado no consumo, é alçado a forma de vida comum”. Sendo o dinheiro o “único modo objetivo de mediar suas relações”, sem politizar a questão social ou os pilares da vida comunitária (FELTRAN, 2014).

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi identificar no tempo e no espaço os elementos positivos que contribuíram para transformar a Zona Norte de São José do Rio Preto em um dispositivo de governo, através de uma análise do processo histórico de urbanização da região. Esperávamos, assim, compreender os mecanismos através dos quais a produção pública habitacional, enquanto elemento de grande importância para o ordenamento urbano, para a reprodução do capital e para a construção de subjetividades se tornou o elemento central de um processo que fez, ao final, com que uma Zona Norte periférica passasse a ser vista como uma centralidade, deslocando os interesses econômicos de toda a cidade. Acreditamos que a maior contribuição deste trabalho tenha sido no sentido de possibilitar um olhar mais ampliado sobre esse entrelaçamento de eventos, intenções, atores e sujeitos, onde em uma ponta o capital, enquanto uma abstração de um processo cujo objetivo é sempre buscar a própria reprodução, se apropriou de necessidades e discursos para, na outra ponta, transformar as subjetividades, subjugando as vontades e convertendo cada movimento em um ato de competição e de consumo.

A primeira fase da produção pública de moradia no município, até o final da década de 1980, exposto no primeiro capítulo da tese, demonstrou que o processo de urbanização de Rio Preto, ainda que fosse uma cidade distante da dinâmica da capital, e não assumisse papel importante na industrialização do país, apresentou um quadro bastante semelhante ao das capitais, quanto a conformação da periferia na cidade. A imagem da terra arrasada do bairro Solo Sagrado, realizado pelo Programa Nossa Terra, revelou um cenário de carência, de distância, de luta diária por sobrevivência, de uma população a margem do direito à cidade.

Um olhar mais distanciado sobre o problema estrutural envolvendo a questão habitacional neste período, demonstrou a incompatibilidade sobretudo entre os custos para a reprodução da força de trabalho e os salários reais. Revelou ainda a existência de alta informalidade no trabalho nos três setores econômicos: primário, secundário e terciário, mesmo com o Programa dos Minidistritos industriais implantados nesta região.

Todos estes elementos ilustram a forma como o capitalismo, em sua configuração “fordista periférica” atuou neste período no ordenamento da cidade. O objetivo da construção da Zona Norte periférica, foi inserir São José do Rio Preto neste modelo econômico capitalista. Nesse sentido, a busca pelos elementos que conformaram a Zona Norte como periferia, revelam que ela nasceu ainda que sob um projeto inovador como o Minidistritos, em alto grau de precariedade e vulnerabilidade nos âmbitos do trabalho e da moradia.

Desse modo a Zona Norte foi fruto da exploração da terra e da força de trabalho. E esta racionalidade que alimenta a reprodução do capital deixou um legado de enorme desigualdade socioespacial entre a porção Norte do território e o restante da cidade. A Linha férrea e o córrego Piedade simbolizam dessa maneira, ao final da década de 1980, a cisão entre padrões de urbanização completamente distintos, definindo de um lado o espaço possuidor de riquezas econômicas e acumulação e de outro, ao Norte, a periferia, como lugar da segregação e espoliação, onde a política habitacional foi elemento indutor da urbanização que avança “consumindo-se”, sem romper com o processo de desenvolvimento econômico periférico.

A periferia Zona Norte, portanto, assumiu nesta fase da urbanização rio-pretense, a condição de terra intensamente explorada, abrigo de uma classe que sob espoliação serve, junto à terra, como elementos fundamentais para a reprodução capitalista no modelo fordista periférico. E nesse cenário, a imagem construída ao longo de seus primeiros trinta anos, foi de uma região marginalizada que teve o capital e o Estado como seus principais promotores.

A mutação deste cenário, descrito e analisado no segundo capítulo, se iniciou na segunda fase da produção pública de moradia, ao final dos programas municipais, e início de uma nova racionalidade na condução da gestão urbana rio-pretense. Marcado pelo Plano Diretor de 1992, a visão gerencial da cidade e o enfoque no desenvolvimento econômico não contribuíram no sentido de redesenhar novos modelos de cidade, mas sim, para reforçar vetores de exclusão e de valorização herdados do período anterior.

Sob um novo modelo econômico, pós-fordista periférico, a Zona Norte se consolidou, ao longo dos trinta anos seguintes, a partir da década de 1990, como centralidade. Uma centralidade promovida pelo capital financeirizado, sobretudo a partir da implantação do Programa MCMV. Nesse sentido, a população, então

correspondendo a 40% da população total do município e produzindo 50% do PIB municipal, passou a ser considerada como potência de consumo a ser inserida em um novo ciclo de reprodução capitalista.

Como exposto no segundo capítulo, o crescimento da Zona Norte e a incursão das diferentes formas do capital em seu território foram motivados, por elementos que se articularam e se influenciaram mutuamente, de forma a potencializar os efeitos de uma desejada centralidade, e permitiram a realização destes capitais. Constituiu a espinha dorsal desta transformação, a nosso ver, a produção habitacional, sob orientação de um poder público e moldado pela especulação imobiliária e pelos ciclos financeiros globais; e este processo foi condicionado pela criação de uma centralidade, que potencializou a exploração da terra através do valor da localização.

O resultado foi invariavelmente uma segregação espacial, que traduz um desejo dos diferentes capitais de selecionar os sujeitos com menor potencial de consumo, relegando-os às localidades menos favoráveis.

Entretanto, esta situação de segregação e exclusão à qual os moradores da Zona Norte, sobretudo nas áreas com maior vulnerabilidade, foram submetidos, é mascarada por uma estratégia em que a propriedade da casa é enaltecida como uma conquista individual, seguindo à risca a cartilha neoliberal que preconiza o sujeito como uma empresa. A inclusão pelo consumo abarca também a percepção do pertencimento a um círculo até então restrito às camadas mais favorecidas, que consumiam os produtos exibidos em vitrines e nos cinemas. Se a “conquista” da casa própria é vista como tal, e o esforço individual é encarado como único responsável pelos resultados alcançados, a posição em que o sujeito se enxerga passa a se tornar um estado inabalável em seu valor subjetivo. A associação destes valores ao território acaba se consolidando por uma trajetória que inclui a noção de pioneirismo, garantido pela mitologia do território a ser desbravado, como era percebida a região antes de sua primeira ocupação (a denominação do primeiro bairro como “Eldorado” certamente contribui para a composição cenográfica), e culmina na imagem heroica do objetivo alcançado a duras penas.

É sob a névoa desta ilusão que a vulnerabilidade social, cuja realidade se torna indiscutível através do prisma dos dados, se torna invisível aos olhos, tanto daqueles que já há algum tempo habitam a Zona Norte, como também aos novos

moradores que enxergam ali uma série de benefícios que justificam a escolha do local para a nova moradia.

Não se pode negar que este cenário foi meticulosamente planejado, não por uma única mente, nem por um grupo específico, mas por uma estratégia neoliberal, como querem Dardot e Laval, que não segue uma cartilha específica, mas obedece a uma racionalidade.

Nesta complexa rede de relações que é o urbano, os personagens são guiados pela entidade invisível do capital global, alheio às realidades locais, através dos mercados financeirizados que determinam os caminhos das vidas de milhões de pessoas, em nome de um sobrelucro, muitas vezes fictício. Lança-se mão de artifícios que acabam por transformar as pessoas, sobretudo os menos favorecidos, em engrenagens de uma grande máquina de valorização das terras, de invenção de fetiches, de criação de centralidades. Se no fordismo tradicional o lucro advinha diretamente do consumo, agora ele é extraído de todos os aspectos da vida, e mesmo aqueles que sequer possuem recursos para sobreviver a uma vida consumista, recebem o benefício da habitação social, a custos mínimos, sem entender que estão sendo utilizados como uma vitrine da suposta benfeitoria de empresas e governos teleguiados pelo capital global, ao servirem como justificativa para uma expansão urbana irracional que tem no horizonte a especulação imobiliária.

Os mecanismos de provisão habitacional pública, que recolhe os mais vulneráveis para despejá-los nas margens da urbanização, também ajuda a escolher os sujeitos que ficam, e então selecionam-se dados que justificam intervenções – como o déficit habitacional – para o avanço a novas etapas de uma urbanização cada vez mais densa, massificada e impessoal. Criam-se demandas, e atribui-se aos sujeitos novas missões, que envolvem o consumo de produtos globais, favorecendo outros ciclos de consumo, num ciclo infinito onde só são deixados para trás valores que não servem ao avanço do capital. “Valores, costumes e crenças comuns não se apresentam mais como fundamento de coesão de grupos sociais” (FELTRAN, 2014). É este movimento que faz com que sujeitos até então estranhos à Zona Norte passem a enxergar ali símbolos universais de uma vida confortável, segura e satisfatoriamente imersa nas possibilidades de consumo da cultura global, levando-os a integrar o movimento de adensamento e conseqüente aumento do preço da terra.

É peculiar, e característico deste processo, que nem os sujeitos arrastados para fora da cidade, nem os escolhidos para defender o território conquistado, nem os recém-chegados tenham uma clara noção dos mecanismos ali empregados. É possivelmente, mesmo que tomem consciência, nenhum deles enxergará qualquer malefício em uma política que oferece moradia aos mais pobres, avenidas e shopping centers aos demais. Mesmo os envolvidos nas práticas que levam a esta situação, sejam os operadores dos capitais financeiros, ou os retentores dos capitais imobiliários, certamente não agem de forma concertada, seguindo um plano cuidadosamente tecido a muitas mãos. Cada agente ali atua em seu próprio interesse, encontrando os aliados que oferecem os maiores benefícios em cada situação. Este é o retrato de uma razão neoliberal, e o resultado, ao menos no âmbito local, é o que denominamos Dispositivo Zona Norte.

O avanço em direção a uma democratização das riquezas proporcionadas pela ciência e pela tecnologia se depara com uma encruzilhada. A despolitização dos sujeitos, associada à privatização do público (OLIVEIRA, 1999) impetrada por uma racionalidade neoliberal, extingue das pautas de discussões as reivindicações, mesmo por parte dos contemplados com o menor pedaço do bolo. Exime-se do Estado o dever de suprir, este repassado ao sujeito, o sujeito-empresa responsável por toda sua sorte, e reveste-se o capital privado, com seus interesses unidirecionais, com roupagem de heroica benevolência. Os grandes responsáveis por induzir a população a trilhar uma obstinada jornada rumo a um fantasioso troféu, por eles mesmos criados, são eles mesmos forjados por uma estratégia sem sujeitos (ou sem estrategistas), como definem Dardot e Laval (2017), apoiados em Foucault. Segundo os autores, há uma lógica em que as práticas instauram técnicas de poder, que inicialmente são disciplinares, e se multiplicam, se generalizam e acabam estabelecendo uma direção global, não determinada por alguém ou por uma ideologia. No nível individual, a racionalidade que constituiu o impulso inicial dessa direção determina uma constante autoavaliação, uma autorresponsabilização pelo seu destino. O poder do Estado de mudar uma condição de pobreza se esvai, e “o conflito social é impedido porque o poder é ilegível” (DARDOT e LAVAL, 2017). Se o único culpado pela condição de pobreza e de vulnerabilidade passa a ser ele mesmo, qualquer luta externa é infrutífera; os conflitos passam a ser internos, num processo de autocoerção e autoespoliação, e qualquer sinal de fracasso acaba se convertendo

em motivo para um sofrimento psíquico, cuja solução se resume ao início de um novo ciclo de comprometimento às exigências sistêmicas do capitalismo, rumo à exaustão.

Se, talvez por um instinto de sociabilidade, as pessoas se voltam relutantes para as comunidades locais, se entregando aos dispositivos imbricados na situação econômica em que se encontram, ao mesmo tempo o individualismo e a competitividade uns com os outros acaba se convertendo na força motriz que os impele na direção de uma conquista, abstrata, que é traduzida pelo capital em termos de mercadoria, e mensurados em forma de dinheiro. Se o dinheiro é o denominador comum das entidades que permeiam as comunidades, mais ou menos favorecidas, como quer Feltran (2014), a ruptura deste ciclo deve necessariamente passar pela desmistificação da moeda como medida do sucesso, e a compreensão de como a vulnerabilidade se acentua pela ausência de oportunidades, e não pela não posse de bens materiais. Torna-se imprescindível uma (re) valorização das redes de apoio como capital social fundamental para o florescimento de comunidades, assim como a compreensão de que as infinitas subjetividades, embora indeléveis pela própria natureza humana, são um obstáculo para um pleno usufruto dos benefícios da modernidade.

Dardot e Laval (2017) clamam pela abertura de uma alternativa positiva, que se desdobre do desenvolvimento de uma capacidade coletiva de reinventar experimentações, presentes nas lutas e dos movimentos contemporâneos, embasados no princípio do comum, que deve prevalecer sobre a propriedade privada exclusiva. Da mesma forma, são caminhos para o nascimento de uma nova razão do mundo um autogoverno democrático, co-participativo e coativo. Entendemos, assim, que o espaço urbano precisa ser destituído de seu valor como mercadoria especulativa exclusiva do capital, o que significa estimular uma coprodução do espaço, tendo no horizonte uma democratização real do direito à cidade.

Ainda que se elenquem os ingredientes para uma ruptura dessa lógica neoliberal, que se figura como uma inabalável correnteza que arrasta consigo até os mais fervorosos opositores, é necessário apontar um novo canal, através do qual ela possa transbordar para planícies onde os desníveis sejam menos abruptos, e a vida possa se reproduzir e retomar o trajeto em uma direção democraticamente definida. É preciso, antes de tudo, relocar os destinos finais das trajetórias individuais, removendo-lhe o dinheiro como métrica universal, o que passa pela necessidade fazer

com que as políticas sociais também se reorientem, e não mais se permitam ser subjugadas à noção de um “governo moral dos pobres” (LAUTIER, 2014), do qual, neste estudo, os programas habitacionais são o maior representante. Faz-se necessário, portanto, agir no sentido de uma construção de novas subjetivações, que permitam a superação da condição atual. Uma coprodução do espaço urbano, que é o *locus* inalienável da reprodução da vida contemporânea, é um dos caminhos para alcançar este processo de revalorização do agir político, de uma reversão de seu esvaziamento, potencializando uma ruptura com a ordem existente. O estabelecimento de direitos que realmente permitam a equalização de oportunidades é fundamental para seguir este caminho, mas não surtirá efeito sem a emergência de uma consciência coletiva que permita revalorizar os atos cotidianos, as relações sociais, as culturas individuais e coletivas como sustentáculos da nova comunidade global.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. **O Que é Um Dispositivo?** Tradução: Nilceia Valdati, Brasil, 2005.
- ALMEIDA, R.; D'ANDREA, T. Pobreza e redes sociais em uma favela de São Paulo. In: **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, nº 68, mar. 2004.
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In. ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- ARANTES, P. F. **Pesquisa sobre o PAR apresenta antecedentes do “minha casa, minha vida”**. São Paulo: Revista Pós v.17 n.28, dezembro, 2010.
- ARRETCHE, M. Intervenção Do Estado E Setor Privado: O Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**. v. X. n. 31. São Paulo: NERU, 1990. p. 21-36.
- _____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AZEVEDO, A. M. **Territorialidade e Plano Diretor em São José do Rio Preto**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004.
- AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. **Habitação e Poder – da Fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BARROSO, L. F. L. **Expansão dos condomínios horizontais e loteamentos fechados em São José do Rio Preto – SP**. São Carlos: UFSCar (Dissertação de Mestrado), 2010. Dissertação. Mestrado em Engenharia Urbana. São Carlos: UFSCar, 2010.
- BOLAFFI, G. **Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema**. In MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa – Ômega, 1979.
- BOLAFFI G.; CHERKEZIAN, H. BNH: Bode Expiatório. In: **Novos Estudos**. N. 13 São Paulo: CEBRAP, 1985. p.45-55.
- BONATES, M. F. **Ideologia da Casa Própria... Sem Casa Própria: O Programa de Arrendamento Residencial na Cidade de João Pessoa – PB**. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. UFRN. Natal, 2007.

- BONDUKI, N. **Origens da Habitação no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.
- BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq. urb, n. 1, p. 70-104, 2008.
- BONDUKI, N. **Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida**. Teoria e debate, v. 82, n. 1, 2009.
- BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social**: cem anos de política pública no Brasil Vol. 1. São Paulo: UNESP, 2014.
- BOSCARIOL, R. A. **Os agentes estatais na produção do espaço urbano em cidades do interior paulista**: Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto. Dissertação (Mestrado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP. Presidente Prudente, 2011.
- BRAGA, R. **A Política do Precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo: USP, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2012.
- BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, Cadernos MCidades, Vol. 4, 2004.
- BRASIL. **Avanços e Desafios**: Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 96 p.
- BRASIL. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério da Economia – Secretaria Especial de Fazenda ; Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília, 2020.
- BREDA, T. V. **Articulações entre a produção do espaço urbano e a gestão do social**. Agentes e escalas na produção do PMCMV em São Carlos/SP. Dissertação. Mestrado em sociologia. UFSCar, São Carlos, 2018.
- BUENO, J. C. L. **A expansão física de São José do Rio Preto de 1980 a 2000**. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- _____. **Entrevista concedida à autora**. Virtual, 2021.
- CALDEIRA, T. **Cidade de Muros – Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34 / Edusp, 2000.
- CAMARGO, C. P. F. et al. **Crescimento e Pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

- CANO, W. et al. **Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005**. Campinas: Alínea, 2007.
- CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro Pós-1930. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.
- CASTELLS, M. A **Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. Tradução do espanhol: Omar Ribeiro Thomaz. Novos estudos nº45. Relatório Conferência Habitat II, 1996.
- CARMO, E. C. **A política habitacional no Brasil Pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. 213 p. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 2006.
- CASTRO, C.M.P. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) USP, São Paulo, 1999.
- CAVENAGHI, A. **Uma guerra, dois mapas e duas fotografias**. O sertão do Noroeste Paulista e a aventura do registro iconográfico ao final do século XIX. Projeto História, v.32 São Paulo, 2006.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (**CDHU**), Website, disponível em www.cdhu.sp.gov.br. Acessado em 16.03.2020.
- CUNHA, G. R. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.
- CYMBALISTA, R. **Mini distritos industriais e de serviços em São José do Rio Preto**. Pólis Publicações (Instituto Polís), v. 40, p. 129-150, 2002.
- D'ANDREA, T. P. **A formação dos sujeitos periféricos: Cultura e política na periferia de São Paulo**. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- DAS, V.; POOLE, D. (orgs). **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- DAS, V.; POOLE, D. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Relaciones Internacionales**, 2008.

- DARDOT, P. e LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Maria Echalar. 1ed. São Paulo, Boitempo, 2016.
- DE TOMMASI, L. Culturas de periferia: entre o mercado, os dispositivos de gestão e o agir político. **Política & sociedade**, v. 12, n. 23, p. 11-34, 2013.
- EMPRESA MUNICIPAL DE CONSTRUÇÕES POPULARES (**EMCOP**), e-mail enviado em 20.06.2020.
- FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006.
- FELTRAN, G. S. **O Valor dos Pobres**: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. CADERNO CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 495-512, Set./Dez. 2014.
- FERREIRA, J.S.W. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas” In **Hegemonia às Avessas**: Economia, política e cultura na era da servidão financeira. OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C; (orgs.) São Paulo: Boitempo, 2010.
- FISCHER, R. M. B. **Foucault e o desejável conhecimento do sujeito**. Educação e Realidade. 24 (1): 39-59. Jan./jun. 1999.
- FIX, M. São Paulo **Cidade Global**: Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. **Cidade Global**: fundamentos financeiros de uma miragem. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011.
- _____. **Portas da exclusão**. Entrevista fornecida a Manuel Alves Filho. Jornal da Unicamp. 5 a 11 de maio de 2012. Acessado em: 17.06.2020. Site: https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/marco2012/ju518pdf/pagina05.pdf
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008a.
- _____. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- _____. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008c.
- FRANCISCO, A. **Contribuição à história da urbanização de São José do Rio Preto - SP**. in Tópos, v. 5, n.1, p.119-142, 2011.
- FURLANETTO, J. E. **A vida e as obras de Adail Vettorazzo: uma história de amor e dedicação à sua cidade e ao seu país**. São José do Rio Preto, SP: THS Arantes Editora, 2008.

- GAMBLE, A. **The free economy and the strong state**. Durham: Duke University press. 1988.
- GARCIA, H.J.E. **São José do Rio Preto**: Relatório sobre estudo de urbanização da cidade. São José do Rio Preto, 1958.
- GOOGLE EARTH PRO** v. 7.3.3, Google, 2020. Disponível em <<https://www.google.com.br/earth/versions/#download-pro>>
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume. 2005.
- _____. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo Editorial. 2011.
- _____. **Os limites do capital**. 2013. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Regiões de influência das cidades**: 2018. Coordenação de Geografia (org.). Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 192 p. ISBN 978-65-87201-04-7. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, 2000**. Rio de Janeiro: 2000.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, 2010**. Rio de Janeiro: 2010.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Downloads**. Acesso em 04/04/2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>.
- JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC; [Brasília]; CAPES; UAB, 2010.
- KATZMAN, R. **Marco Conceptual sobre Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades**. Oficina de CEPAL, Montevideo, 1999.
- KOWARICK, L. **Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH**, v. 27, p. 463-477, 2014.
- LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. PEREIRA, D. B. e MARTINS, S. (do original: La production de L'espace. Paris: Editions Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fev. 2006.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Ed. Centauro, 2001.

- LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LIPIETZ, A. **Fordismo, Fordismo Periférico e Metropolização**. Ensaio FEE, 10(2) pp. 303-335, Porto Alegre, 1989.
- LISBOA, C. R. N. **A produção residencial por empresas privadas: sua influência no território urbano de São José do Rio Preto; SP de 2000 a 2015**. Dissertação de mestrado. PPGEU, UFSCar. 2019.
- MAGNANI, J. G. C. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana**. Revista Brasileira de ciências Sociais. Vol. 17, nº 49. São Paulo: junho. 2002.
- MARICATO, E. **Produção Capitalista Da Casa (E Da Cidade) No Brasil Industrial**. 1. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- _____. Política Urbana E De Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante Para o Governo FHC. **Revista Praga Estudos Marxistas**. v. 6. São Paulo: Boitempo, 1998. p. 67-78.
- _____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos metrópole 21 pp. 33-52 10 sem., São Paulo, 2009a.
- _____. **Programa Nacional de Habitação Urbana “Minha Casa Minha Vida”**. 2009b. Disponível em: http://www.apeop.org.br/arquivos/habitacao/exposicao_mcmv.pdf. Acesso em 28.08.2016.
- MARGUTI, B. O. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio Organizador; THADEU, Marcos Organizador; FAVARÃO, Cesar Bruno Organizador. **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. 2018.
- MARINI, R. M.. **Dialética da dependência**. São Paulo: Vozes, 1973.
- MARX, M. **Nosso Chão: do Sagrado ao Profano**. São Paulo: Edusp, 1988.
- MAUTNER, Y. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: C. DÉAK, & SCHIFFER, S. R. (Orgs), O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo, SP: EDUSP, 1999.
- MDR – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, **Planilha de produção do Programa Minha Casa Minha Vida (Sem Título)**, enviado por e-mail, 2019.
- MDR – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, **SISHAB**. Disponível em <<http://sishab.mdr.gov.br/>> Acesso em 09/06/2020.
- MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

- NETO, J. Novos arranjos familiares. In: **Retratos**: a revista do IBGE. n.6, pp.17-19, dezembro de 2017.
- _____. O terciário e a divisão social do trabalho. **Estudos Cebrap**, v. 24, p. 137-68, 1979.
- _____. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. Hegemonia às Avessas. In **Hegemonia às Avessas: Economia, política e cultura na era da servidão financeira**. OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C; (orgs.) São Paulo: Boitempo, 2010.
- _____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, p. 55-81, 1999.
- OLIVER ARQUITETURA E ENGENHARIA. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – Etapa II – Diagnóstico do Setor Habitacional**. São José do Rio Preto, 2011.
- OTERO, E.V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas: a cidade como negócio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- PAIVA, C. C. (Coord.) **Provisão do Programa Minha Casa Minha Vida em Araraquara e São José do Rio Preto (SP): inserção urbana e adequação socioeconômica, urbana e ambiental**. Relatório de Pesquisa. Universidade Júlio de Mesquita – UNESP, 2016.
- PASTERNAK, S.; BOGUS. M.M. **Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo**. Dossiê • Cad. CRH 27 (71) • <https://doi.org/10.1590/S010349792014000200002>, 2014.
- PAULA, A. P. P. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE - Revista de Administração de Empresas, v.45, nº.1, 2005, p. 36-49.
- PENHA FILHO, C. A. **Contribuição para análise do Programa Minha Casa Minha Vida: um estudo do programa em São José do Rio Preto – SP**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento econômico). UNICAMP, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Campinas, 2015.
- PEREIRA, A.L.S. **Reflexões sobre o fenômeno da “centralidade” a partir do quadro teórico da “Antropologia da Cidade”**. Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP, n. 11, 2012.
- PEZ, T.P. **Pequena análise sobre o sujeito em Foucault: a construção de uma ética possível**. www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/TiarajuDPPEz.pdf. Acesso em 05.06.2020, v. 1, n. 07, p. 2010, 2010.

- QUIJANO, . La Formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina. In: CASTELLS, M. (Comp.). **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 141-166.
- RAMACHIOTTI, B. A. M. **O mercado como dispositivo de gestão da ordem em uma favela paulistana ou quando a pobreza se torna solução**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Sociologia, USP, São Paulo. 2013.
- RIBEIRO, L. C. 1997. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados** - As formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira.
- RIZEK, C. S. **Notas de sala de aula, a partir do livro: A Nova Razão do Mundo**, de Dardot e Laval, Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU/USP, São Carlos, 2018.
- RODRIGUES, S. **Loteamentos fechados e condomínios residenciais em São José do Rio Preto**. 144 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.
- ROY, A. **Urban Informality**: Toward an Epistemology of Planning. Journal of the American Planning Association, nº 71, v. 2, pp.147-158., spring 2005.
- ROYER, L.O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SABATTINI, F.; SIERRALTA, C. **Medição da segregação residencial**: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Novas Metrôpoles paulistas – população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M. et. al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 13-21.
- SANTOS, C. H. **Políticas Federais Habitação**. Brasília: IPEA, 1999.
- SANTOS, A.C. **Mudanças e permanências na política urbana e o seu papel na produção do espaço urbano desigual**: Estudo de São José do Rio Preto – SP. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2013.

- SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, **Conjuntura econômica de São José do Rio Preto**, ed. 1 a 36. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico, Ciência, Tecnologia e Inovação, 1985-2019.
- SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social** – (Versão 2010). 2013. Disponível em <<http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>> Acesso em 20.10.2019.
- SHIMBO, L. **Habitação Social, Habitação de Mercado** - a Confluência entre Estado, Empresas Construtoras e Capital. Tese de Doutorado, USP. São Carlos, 2010.
- SIG - SISTEMA DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA, **Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto**, disponível em <https://sig.riopreto.sp.gov.br/portal/apps/sites/#/sigriopreto> (acesso em setembro/2020).
- SILVA, L.A.M. Apresentação in BIRMAN, P. et al (orgs.). **Dispositivos urbanos e a trama dos viventes**: ordens e resistências. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2015.
- SPOSITO, M. E. B. **O chão em Presidente Prudente**: a lógica da expansão territorial urbana. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências e Ciências Exatas – IGCE, Unesp, Rio Claro. 1984.
- _____. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M.E.B. (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2001.
- _____. **A cidade dentro da cidade**. Uma edge city em São José do Rio Preto. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: 183 Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(045).
- _____. A cidade dentro da cidade. Uma edge city em São José do Rio Preto. Scripta Nova. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: 183 Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm.146 (045). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(045\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(045).htm).
- STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C.. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In. ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.) **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- TAFURI, M. **Projecto e Utopia**. Arquitectura e desenvolvimento do capitalismo. Coleção Dimensões. Lisboa: Editorial Presença, 1985.
- TELLES, V. S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte. Fino Traço Editora, 2012.

- TELLES, V. S. e CABANES, R. **Nas tramas da cidade: Trajetórias Urbanas e seus territórios.** São Paulo: Associação Editorial Humanistas, 2006.
- TEODOZIO, D. M. **Do Sertão a cidade: planejamento urbano em São José do Rio Preto dos anos 50 aos anos 2000.** Tese (Doutorado em Arquitetura). Escola de Engenharia de São Carlos, USP, São Carlos, 2008.
- VASCONCELOS, L. A. T. **Desenvolvimento econômico e urbanização nas regiões administrativas de São José do Rio Preto e de Araçatuba.** Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1992.
- VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil.** 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute, 2001.

Matérias em Jornais

AS 49 CASAS que aqui construiu o IAPC. A Notícia, São José do Rio Preto, ano XXXI, 11 de março de 1955

AOS COMERCIARIOS de S. José do Rio Preto. A Notícia, São José do Rio Preto, ano 27, 20 de julho de 1951

ANUNCIADO acordo; COHAB terá controle municipal. Diário da Região, Ano XXXIII, 1 de dezembro de 1982.

CASAS para os servidores municipais. Correio da Araraquarense, Ano I, 7 de setembro de 1956.

CETESB LIBERA fase final do Anel Viário. Site da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 3 de novembro de 2021. Disponível em <https://www.riopreto.sp.gov.br/cetesb-libera-fase-final-do-anel-viario>

COHAB de Rio Preto terá dinheiro para construir 5 mil casas ao ano. Diário da Região, Ano XXXIII, 29 de agosto de 1982.

CRESCIMENTO da região norte de Rio Preto valoriza imóveis em 100%. G1, 31 de julho de 2014. <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2014/07/crescimento-da-regiao-norte-de-rio-preto-valoriza-imoveis-em-100.html>

DESFAVELAMENTO, Obra social de alto alcance para R. Preto. Diário da Região, Ano XXXII, 13 de março de 1982.

DOIS ANOS depois, casas inacabadas. Diário da Região, Ano XXXVII, 18 de fevereiro de 1987.

FAVELAS JÁ renascem, antes do fim da mudança. Diário da Região, Ano XXXIV, 1º de março de 1985.

MARQUES, Fernando. **Os primeiros conjuntos habitacionais populares.** Diário da Região, 05 de agosto de 2018, disponível em: <https://www.diariodaregiao.com.br/opiniao/riopretoemfoco/os-primeiros-conjuntos-habitacionais-populares-1.201526>. Acesso em 19 de setembro de 2021.

MEDIDAS públicas de fomento da construção de casas de aluguel. A Notícia, São José do Rio Preto, ano 24, 1 de março de 1948

NASCE um bairro. Diário da Região, Ano XXXVII, 31 de julho de 1988.

O CONTO de umas casas modestas para comerciários. A Notícia, São José do Rio Preto, ano 27, 27 de julho de 1951

PREFEITURA construirá mais 180 casas para favelados por mutirão. Diário da Região, Ano XXXII, 11 de março de 1982.

PREFEITURA quer mais casas da Caixa Federal. Diário da Região, Ano XXXIV, 28 de maio de 1985.

REGIÃO NORTE de Rio Preto, SP, ganha novo shopping e atrai investimentos. G1. 13 de outubro de 2012. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2012/10/regiao-norte-de-rio-preto-sp-ganha-novo-shopping-e-atrai-investimentos>. Html

REGIÃO NORTE de Rio Preto ganha importância e atrai investimentos públicos e privados. G1, 02 de junho de 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2019/06/02/regiao-norte-de-rio-preto-ganha-importancia-e-atrai-investimentos-publicos-e-privados.ghtml>

REGIÃO NORTE cresce e tem dimensão de grande cidade. Jornal DHoje, 18 de outubro de 2018. Disponível em <https://dhojeinterior.com.br/regiao-norte-cresce-e-tem-dimensao-de-grande-cidade/>

RIO PRETO e as favelas, mais de 50 anos de convivência. Diário da Região, disponível em <https://www.diariodaregiao.com.br/opinio/riopretoemfoco/1.204397>. Acesso em abril de 2018

SANTOS, M. A. **Eldorado, o sessentão da Zona Norte.** Diário da Região, 14/11/2014. Disponível em: https://www.diariodaregiao.com.br/_conteudo/maissecoes/2.212/eldorado-o-sessent%C3%A3o-da-zona-norte-1.34107.html Acesso em 10/05/2020

SEM TETO sugerem um “bolsão” da prefeitura. Diário da Região, Ano XXXVI, 20 de fevereiro de 1987

SILVA, L. I. **Carta ao povo brasileiro.** Folha de São Paulo, v. 24, 2002.

SOLO SAGRADO é o bairro mais populoso de São José do Rio Preto. G1, 27 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/bairro-ideal/2015/noticia/2015/02/solo-sagrado-e-o-bairro-mais-populoso-de-sao-jose-do-rio-preto.html>

TRANSFERÊNCIA de favela gera protestos no jardim Anieli. Diário da Região, Ano XXXIV, 16 de junho de 1985.

UM AMONTOADO de casas onde campeia a miséria e a doença. Diário da Região, Ano VI, 18 de fevereiro de 1956

UM ESCLARECIMENTO necessário. A Notícia, São José do Rio Preto, ano 27, 28 de julho de 1951

VILA RAPOSO “Back-Ground” da miséria e ninho de chupanças. A Tribuna, Ano XVI, 15 de fevereiro de 1958.

ZONA NORTE é capaz de eleger um prefeito, Centro encolhe. Jornal Bom dia, 04 de agosto de 2016. Disponível em <https://grupobomdia.com.br/zona-norte-e-capaz-de-eleger-um-prefeito-centro-encolhe/>

Leis, Decretos e outros documentos

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Resolução n. 3.177** de 08 de março de 2004. Altera a fração prevista no art. 2º, inciso II, e no art. 3º, inciso II, da Resolução 3.005, de 2002, a remuneração dos recursos captados em depósitos de poupança recolhidos ao Banco Central do Brasil, bem como limita a aquisição de letras de crédito imobiliário e letras hipotecárias pelas instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

BRASIL, **Lei nº 6015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências

_____. **Lei nº 6766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, 1979

_____. **Lei do Estatuto da Cidade, n. 10.257** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.931**, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.124** de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

_____. **Lei nº 11.977**, de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Emenda à Lei Orgânica do Município N. 44**, de 16 de fevereiro de 2011

_____. **Lei de Zoneamento. Lei ordinária nº 535**, de 25 de fevereiro de 1958. Aprova o zoneamento e respectiva regulamentação, de usos, ocupação do solo e volumes das edificações, conforme especifica [S.I] 1958

- _____. **Lei ordinária n. 162**, de 21 de maio de 1951. Fica a Prefeitura Municipal autorizada a fornecer gratuitamente, plantas para construção de casas residenciais operárias de 04 cômodos no máximo.
- _____. **Lei ordinária n. 357** de 9 de agosto de 1954. Fica a Prefeitura Municipal autorizada a doar mediante Escritura pública a Fundação da Casa Popular, terrenos pertencentes ao seu patrimônio, para neles serem construídos casas populares e outras obras de caráter social, ou de interesse coletivo.
- _____. **Lei ordinária n. 563** de 29 de outubro de 1958. Ficam proibidas dentro dos limites territoriais do Município, construções de casas ou quaisquer outras edificações de pau-a-pique que, sejam ou não destinadas a habitação humana.
- _____. **Lei ordinária n. 1496**, de 25 de setembro de 1970. Cria o Projeto para Desenvolvimento Industrial (PRODEI), 1970
- _____. **Lei ordinária n. 3.504**, de 19 de outubro de 1984. Fica aprovado o presente zoneamento e respectiva regulamentação.
- _____. **Lei ordinária nº 4074** de 22 de junho de 1987. Fica criado o II Mini Distrito Industrial nas áreas 1, 2.12.2 e 3, indicadas no mapa anexo que passa a fazer parte integrante desta.
- _____. **Lei ordinária nº4477** de 30 de dezembro de 1988. Fica criada a política Municipal de Desenvolvimento Habitacional no Município, com observância dos objetivos, da estratégia, dos órgãos de execução, instrumentos e fontes de recursos conforme dispõem os anexos I, II, III e IV integrantes desta Lei.
- _____. **Lei ordinária nº 5.138** de 28 de dezembro de 1992. Em cumprimento aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento, instituído pela Lei complementar do plano diretor, fica aprovada a presente Lei de Parcelamento do Solo.
- _____. **Lei ordinária nº 6.463** de 5 de dezembro de 1996, Passam a denominar-se Mini Distrito Industrial João Paulo II -1 as áreas compreendidas pelas quadras b, c, d, f e g, encravadas entre o Jardim Seyon e Jardim Giuliane, 1996.
- _____. **Lei ordinária nº 6.632** de 17 de dezembro de 1997. Integra o perímetro urbano do Município, os imóveis de propriedade de José Duarte Silva Nunes.
- _____. **Lei ordinária nº 8.397** de 19 de junho de 2001. Cria o Conselho Municipal de Habitação.
- _____. **Lei ordinária nº 8.397** de 29 de junho de 2001. Cria o Fundo Municipal de Habitação.

- _____. **Lei ordinária nº 8.708** de 25 de julho de 2002. Estabelece faixas de domínio necessárias à expansão do sistema viário básico do Município de Rio Preto.
- _____. **Lei ordinária nº 9.711** de 5 de outubro de 2006. Estabelece as faixas de domínio necessárias à expansão do Sistema Viário Básico do Município de São José do Rio Preto.
- _____. **Lei ordinária nº 13.709** de 14 de janeiro de 2021. Dispõe sobre o Zoneamento e as regras para o Uso e Ocupação do Solo no Município de São José do Rio Preto e dá outras providências.
- _____. **Lei complementar n. 224**. 6 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto, 2006
- _____. **Lei complementar n. 290** de 29 de julho de 2009. Cria no Município o "Programa Especial Minha Casa, Minha Vida" de apoio à habitação popular vinculado ao "Programa Minha Casa, Minha Vida" do Governo Federal, e dá outras providências.
- _____. **Lei complementar n. 651** de 14 de janeiro de 2021. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto.
- _____. **Decreto nº 16.549** de 12 de novembro de 2012. Disciplina procedimentos para análise e aprovação de projetos para inclusão de área rural no perímetro urbano do Município, nos termos do disposto no inciso XXXIX, do art. 64 da LOM, com redação dada pela Emenda nº 46, de 11 de junho de 2012.
- _____. **Decreto nº 18073**, de 29 de junho de 2018. Institui a Divisão Geográfica da área do Município de São José do Rio Preto em Regiões e dá outras providências. [S. l.], 2018.
- _____. **Decreto nº 18084**, de 20 de julho de 2018. Disciplina procedimentos para análise e aprovação de projetos para inclusão de área rural no perímetro urbano do Município, nos termos do disposto no inciso XXXIX, do artigo 64 da LOM, com redação dada pela Emenda nº 46 de 11 de junho de 2012.
- _____. **Decreto nº 18085**, de 20 de julho de 2018. Disciplina procedimentos para análise e aprovação de novos empreendimentos residenciais multifamiliares, comerciais e industriais no Município de São José do Rio Preto em áreas já incluídas no perímetro urbano e que não foram objeto de parcelamento do solo.

ANEXOS

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Perfil de entrevistados

Beneficiários de Programas Habitacionais de Interesse Social na Zona Norte de São José do Rio Preto

Ficha nº: _____

Data: _____

Orientações:

Sr. Entrevistador, antes de iniciar a entrevista, verificar se:

- o beneficiário reside regularmente no imóvel (não temporariamente).

1. Localização e tipo do imóvel

Casa Apartamento

Endereço: _____

Foi financiado por Programa Habitacional? Qual?

Sim Não

2. Perfil do morador – vulnerabilidade social

#	Posição na Família	Sexo	Idade	Raça	Escolaridade	Renda	Ocupação	Onde trabalha atualmente/estuda (BAIRRO)?	Tempo de Deslocamento	Meio de Transporte
1										

Quadro de Referência de respostas para o entrevistador

Posição na família – em relação ao chefe da família	Raça	Escolaridade	
1. Chefe da família	1. Branco	1. Até 7 anos não frequenta	7. Primeiro grau completo
2. Cônjuge/companheiro	2. Preto	2. Frequenta creche	8. Segundo grau incompleto
3. Filho (a)	3. Pardo	3. Frequenta pré-escola	9. Segundo grau completo
4. Mãe e pai	4. Amarelo	4. Analfabeto	10. Terceiro grau incompleto
5. Parente	5. Indígena	5. Lê e escreve	11. Terceiro grau completo
6. Outros		6. Primeiro grau incompleto	12. Outros

3. Sobre o imóvel

3.1. Há quanto tempo reside:

Na cidade?

Há
aproximadamente

No imóvel?

Há
aproximadamente

3.2. Qual era o local de moradia anterior?

Mesmo bairro

Área rural

Outro bairro.
Qual? _____

Outra cidade.
Qual? _____

4. Sobre o bairro

4.1. Com qual frequência se desloca ao centro da cidade?

Menos de 01 vez por mês

Mais de 01 vez por mês e menos de 01 vez por semana

01 vez por semana

Mais que 01 vez por semana

Todos os dias

4.2. Desde quando deixou de se deslocar até o centro?

4.3. Avalie de 0 a 5 o lugar onde mora, sendo 0 o pior lugar possível e 5 o melhor lugar possível dentro da cidade?

0

1

2

3

4

5

4.4. Qual é o pior lugar possível?

4.5. Considera seu bairro parte da Zona Norte de Rio Preto? Sim/Não? Por quê?

4.6. Se pudesse mudar para qualquer lugar da cidade, para qual bairro se mudaria?