

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

**PRODUÇÃO DE PERIFERIAS URBANAS EM CIDADES MÉDIAS
PAULISTAS: O CASO DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

BARBARA VALLILO SIQUEIRA

São Carlos
2015

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

**PRODUÇÃO DE PERIFERIAS URBANAS EM CIDADES MÉDIAS
PAULISTAS: O CASO DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

BARBARA VALLILO SIQUEIRA

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

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Siloto da Silva
Coorientação: Profa. Dra. Sandra Regina Mota Silva

São Carlos
2015

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

S618pp

Siqueira, Barbara Vallilo.

Produção de periferias urbanas em cidades médias paulistas: o caso de São Carlos e São José do Rio Preto / Barbara Vallilo Siqueira. -- São Carlos : UFSCar, 2015. 265 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Planejamento urbano - aspectos sociais. 2. Segregação espacial. 3. Cidades médias. 4. Periferia urbana. I. Título.

CDD: 711.13 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

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

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Barbara Vallilo Siqueira, realizada em 13/05/2015:

Profa. Dra. Sandra Regina Mota Silva
UFSCar

Profa. Dra. Eda Maria Góes
Unesp

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski
UFSCar

Maria da Glória, Romilto, Débora, Carolina, Jesus e Maria Thereza,

À vocês, com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

À Sandra Mota e ao Ricardo Siloto, minha admiração e agradecimento por tudo que me ensinaram durante esse período que trabalhamos juntos. Faltam-me palavras para expressar minha eterna gratidão pelo cuidado, pelo comprometimento e pela compreensão que sempre tiveram comigo.

À minha mãe Maria da Glória, por todo seu amor, e ao meu pai Romilto, pelo seu incentivo. À minha irmã Débora, que sempre torceu pelas minhas conquistas e à minha irmã Carolina, meu amor maior, que me dá força só pela sua presença. Aos meus tios e minhas tias, em especial Jesus e Maria Thereza, pelo apoio e acolhimento cheio de amor que sempre me deram. À todas as minhas primas Vallilo pelos diversos momentos de descontração, em especial Ana Luiza e Patrícia, por meu ajudarem em situações difíceis no decorrer dessa jornada.

Agradeço às minhas queridas amigas Charlene, Giovana, Nayhara, Taise e Rafaela, por compreenderem minha ausência nos momentos de dedicação intensa da minha pesquisa. À Charlene, que me viu nascer, agradeço pelos laços que intensificamos com a vinda do Luís Otávio. À Giovana e à Taise, que mesmo distantes, continuam representando aquele amor puro de amiga-irmã. À Nayhara, por me contagiar com sua alegria e me fazer sorrir em todos os momentos da vida. À Rafaela e à sua família, em especial à Cristina (*in memoriam*), pelo exemplo de força, respeito e coragem.

Agradeço também todos os amigos que fiz no mestrado. À Fernanda, à Patrícia e à Lígia, pela amizade e por me ajudarem sempre que precisei. À Roberta, agradeço pelas conversas e por sempre acreditar em mim. À Camila, e ao seu esposo Gustavo, pelo acolhimento e atenção em São José do Rio Preto. À Denise, por ter reconhecido uma irmã, sou grata pelas palavras e por me ajudar a concluir essa etapa. À Regina, Thais, e ao Daniel, Alexandre, Pedro, João, Thiago, Guilherme e Rafael. Obrigada por terem feito dessa etapa uma experiência que jamais esquecerei.

Agradeço ao Joseph e sua família que me acolheram em Bogotá e à Roberta e sua família que me acolheram no Rio de Janeiro, para poder cumprir etapas importantes dessa pesquisa. Ao Thalles, meu companheiro de pesquisa, por termos passados juntos momentos de vitória.

À Capes, pelo apoio financeiro.

E por fim, e mais importante, agradeço à Deus, por ter colocado todas essas pessoas na minha vida e por ter tornado esse sonho em realidade.

Este trabalho pretende desenvolver um melhor entendimento do que têm configurado o novo papel das cidades médias paulistas em sua rede urbana, e como suas formas de expansão têm contribuído para dar continuidade na construção de cidades cada vez mais desiguais em relação à ocupação do território. As configurações abordadas referem-se à produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, alavancados pela política habitacional destinada às famílias de menor renda, e à produção de Empreendimentos Habitacionais Fechados, associados aos interesses fundiários e imobiliários. Essas modalidades auxiliam na espacialização da segregação de âmbito socioterritorial e dá suporte para compreensão da lógica centro x periferia. A pesquisa de dois objetos empíricos buscou ilustrar como essas configurações se apropriam dos espaços periféricos da cidade de São Carlos e de São José do Rio Preto. Para fortalecer a discussão, a aplicação de três variáveis de análise orientou a leitura dos processos que têm sido reforçados, e dos processos que têm sido provocados na escala intraurbana. Embora a origem dos fenômenos seja resultado de disputas pela ocupação do espaço urbano, a abordagem analítica indicou as semelhanças e as peculiaridades encontradas em cada cidade.

Palavras-chave: Cidades Médias Paulistas. Periferias Urbanas. Segregação Socioespacial.

ABSTRACT

This paper aims at developing a better understanding of what has set up the new role of the medium-size cities in Sao Paulo in their urban network as well as how their forms of expansion have contributed to the continuity of the construction of cities increasingly unequal as regards the occupation of the territory. The addressed settings concern the production of Housing Projects of Social Interest promoted by the housing policy aimed at low-income families and the production of Closed Housing Projects associated with land and real estate interests. These modalities help in the spatialization of socio-territorial segregation and supports the understanding of the logic *city center x outskirts*. The research on two empirical objects aimed to illustrate how these settings appropriate the peripheral areas of the cities of Sao Carlos and Sao Jose do Rio Preto. In order to strengthen the argument, the application of three analyzing variables guided the reading of the processes that have been reinforced as well as the processes that have been provoked in the intra-urban scale. Although the origin of the phenomena is the result of disputes over the occupation of urban space, the analytical approach indicated the similarities and peculiarities which were found in each city.

Key-words: Medium-size Cities in Sao Paulo. Urban Peripheries. Socio-territorial Segregation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Evolução quantitativa dos municípios que compõem a Aglomeração Urbana de São Carlos e São José do Rio Preto entre 1999 à 2009.....	58
Quadro 2.	Instrumentos do Estatuto da Cidade para promoção de Habitação de Interesse Social	75
Quadro 3.	A política habitacional no Plano Diretor Municipal de São Carlos	78
Quadro 4.	A política habitacional no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto	81
Quadro 5.	Características e diretrizes da Zona 4ª referentes aos Condomínios Horizontais em São Carlos	127
Quadro 6.	Condições para implantação de Condomínios Horizontais de acordo com Plano Diretor de São Carlos	128
Quadro 7.	Dimensões das áreas cercadas no Plano Diretor de São Carlos	129
Quadro 8.	Definição de Loteamento Fechado/Loteamento Fechado em sistema Condominial de acordo com Lei de Zoneamento de São José do Rio Preto	130
Quadro 9.	Localização dos empreendimentos fechados no zoneamento de São José do Rio Preto	131
Quadro 10.	Condições para Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial de acordo com a Lei de Parcelamento do solo de São José do Rio Preto	132
Quadro 11.	Condomínio Urbanístico de acordo com o Projeto de Lei nº 3.057/00	135

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Fluxograma representativo das etapas do método adotado	31
Figura 2.	Procedência dos migrantes do estado de São Paulo	40
Figura 3.	Taxa geométrica de crescimento por classe de tamanho de município.....	41
Figura 4.	População e número de cidades no Brasil, segundo classes de tamanho urbano	49
Figura 5.	Expansão da indústria no estado de São Paulo	50
Figura 7.	Municípios paulistas com população de 100 mil a 500 mil habitantes no estado de São Paulo	53
Figura 8.	Região Administrativa Central	60
Figura 9.	Região Administrativa de São José do Rio Preto	61
Figura 10.	Hierarquia da Rede Urbana de São Paulo e as Regiões de Influência	62
Figura 11.	AEIS na Macrozona Urbana de São Carlos	84
Figura 12.	AEIS na cidade de São José do Rio Preto	85
Figura 13.	Organograma da Política Nacional de Habitação	90
Figura 14.	Estrutura do SNHIS	91
Figura 15.	Áreas públicas disponíveis para HIS em São Carlos	94
Figura 16.	Vazios urbanos com potencial para HIS em São José do Rio Preto	95
Figura 17.	Simulação dos vazios urbanos gerados a partir dos assentamentos ilegais em São José do Rio Preto	96
Figura 18.	Evolução dos recursos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários	99
Figura 19.	Déficit acumulado e as metas do programa Minha casa Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda	101
Figura 20.	Evolução dos investimentos em habitação	102
Figura 21.	Unidades habitacionais contratadas no PMCMV (31 de Dezembro de 2010)	102
Figura 22.	Atendimento Habitacional por faixa de renda recursos do FGTS no período de 2002 à 2007	108

Figura 23.	Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH (julho/1964-1986).....	108
Figura 24.	Circuito de promoção da política habitacional e os três tipos de atuação	111
Figura 25.	Espacialização dos Empreendimentos Alphaville no Brasil	119
Figura 26.	Diferenças entre Loteamento Fechado e Condomínio Fechado	125
Figura 27.	Folder publicitário do Condomínio Fechado Swiss Park em São Carlos	137
Figura 28.	Folder publicitário do Condomínio Fechado Quinta do Golfe em São José do Rio Preto	138
Figura 29.	Folder publicitário do Residencial Damha Golfe São Carlos	139
Figura 30.	Folder publicitário do Condomínio Moradas São Carlos	140
Figura 31.	Área urbana de São Carlos e seu perímetro urbano em 1947 e 1958.....	150
Figura 32.	Vista de São José do Rio Preto cortada pela rodovia Washington Luis	151
Figura 33.	Parcelamentos realizados na cidade de São Carlos entre 1987 à 1977	152
Figura 34.	Expansão Urbana de São José do Rio Preto	153
Figura 35.	Loteamento Popular “Solo Sagrado” em sua fase inicial	159
Figura 36.	Loteamento Popular “Solo Sagrado” pós-ocupação	160
Figura 37.	Delimitação do Loteamento Social Antenor Garcia e do Loteamento Social Cidade Aracy na região sudoeste na cidade de São Carlos	162
Figura 38.	Foto aérea da região do Cidade Aracy em 1991	162
Figura 39.	Encosta da AEIA do Parque Florestal Urbano	163
Figura 40.	Pavimento em manutenção no Jardim Zavaglia em São Carlos	179
Figura 41.	Pavimento danificado no Parque Residencial Nova Esperança em São José do Rio Preto	179
Figura 42.	Escola Primária, que funciona de forma interina nas antigas instalações usadas pela Construtora RPS, responsável pelo empreendimento	180
Figura 43.	Crianças do Jardim Zavaglia sendo atendidas pela associação	181
Figura 44.	Prédio construído para posto de saúde no Jardim Zavaglia	181
Figura 45.	Unidade Básica de Saúde da Família Nova Esperança	182

Figura 46.	Parque Novo Mundo – Loteamento Industrial, comercial e residencial	183
Figura 47.	Implantação do Jardim Zavaglia e Projeto de Aprovação	184
Figura 48.	Vista do Empreendimento Jardim Zavaglia	185
Figura 49.	Vista do Jardim Zavaglia pós-ocupação	185
Figura 50.	Vista do Jardim Zavaglia pós-ocupação com detalhe para o cercamento de uma unidade	185
Figura 51.	Implantação do Parque Residencial Nova Esperança	186
Figura 52.	Projeto de implantação Parque Residencial Nova Esperança	186
Figura 53.	Vista do Parque Residencial Nova Esperança em fase de construção	187
Figura 54.	Vista do Parque Residencial Nova Esperança em fase de construção	187
Figura 55.	Vista do Parque Residencial Nova Esperança pós-ocupação	187
Figura 56.	Vista do Parque Residencial Nova Esperança pós-ocupação	187
Figura 57.	Local de implantação Parque Faber em proximidade com o Shopping Iguatemi	191
Figura 58.	Bacia do córrego Santa Maria do Leme nas proximidades dos Empreendimentos Habitacionais Fechado	203
Figura 59.	Macrozoneamento de São José do Rio Preto	204
Figura 60.	Área de lazer do Parque Faber I	206
Figura 61.	Área de lazer do Residencial Eldorado	206
Figura 62.	Área de lazer do Cond. Figueira	206
Figura 63.	Área de lazer do Damha II	206
Figura 64.	Área de lazer Moradas II	207
Figura 65.	Área de lazer do Parque da Liberdade III	207
Figura 66.	Portal de entrada do Residencial Quebec	209
Figura 67.	Guarita de entrada do Residencial Orizzonti di São Carlos I	209
Figura 68.	Portal de entrada do Condomínio Residencial Figueira	209
Figura 69.	Guarita de entrada do Residencial Moradas	209

Figura 70.	Dispositivo de segurança em empreendimento de São José do Rio Preto	210
Figura 71.	Dispositivo de segurança em empreendimento de São Carlos	210
Figura 72.	Uso de câmeras em empreendimento de São José do Rio Preto	210
Figura 73.	Uso de câmeras em empreendimento de São Carlos	210
Figura 74.	Empreendimento Green Valley	211
Figura 75.	Empreendimento Maria Stella	211
Figura 76.	Implantação do conceito Damha em São José do Rio Preto	212
Figura 77.	Implantação do conceito Damha em São Carlos	213
Figura 78.	Vista aérea da região leste de São José do Rio Preto	214
Figura 79.	Sistema rodoviário entre dois empreendimentos Damha em São José do Rio Preto	214
Figura 80.	Vista aérea dos empreendimentos Damha em São José do Rio Preto	214
Figura 81.	Localização dos empreendimentos Damha em São Carlos	215
Figura 82.	Implantação do empreendimento Parque Faber I	216
Figura 83.	Implantação do empreendimento Débora Cristina	216
Figura 84.	Implantação do empreendimento Moradas II	217
Figura 85.	Implantação do empreendimento Parque da Liberdade V	217
Figura 86.	Opções de fachadas do Moradas I em São Carlos	220
Figura 87.	Opções de planta do Moradas I em São Carlos	220
Figura 88.	Opções de planta do Terra Nova Parque da liberdade V em São José do Rio Preto .	221
Figura 89.	Opções de planta do Terra Nova Parque da Liberdade IV em São José do Rio Preto	222
Figura 90.	Imagens do Oscar Barros em São Carlos	223
Figura 91.	Fotos do Villa Borghesse I, II e III em São José do Rio Preto em São	223
Figura 92.	Vista da área de lazer do Parque Faber I em São Carlos	230
Figura 93.	Foto da área de lazer do Jardim Zavaglia em São Carlos	230

Figura 94.	Esquema comparativo da transformação da densidade demográfica de 3 décadas	231
Figura 95.	Incremento populacional na cidade de São José do Rio Preto	233
Figura 96.	Média de faixa de renda, em salário mínimo, por Região Administrativa	237
Figura 97.	Planta Genérica de Valores de São Carlos	244

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Comparativo da Taxa Geométrica de Crescimento Populacional da RMSP, São Carlos e São José do Rio Preto (1980/2014).....	54
Gráfico 2.	Número de unidades produzidas pelo sistema BNH/SFH e pela instância municipal na década de 1980 em São Carlos e em São José do Rio Preto	155
Gráfico 3	Comparativo da produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social por cidade e por período-	170
Gráfico 4.	Comparativo da produção de Empreendimentos Habitacionais em São Carlos e em São José do Rio Preto por período	200

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Comparativo de empregos gerados por setor na Região Metropolitana de São Paulo, na cidade de São Carlos e São José do Rio Preto	51
Tabela 2.	População urbana e Rural (1980/2014) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Preto	55
Tabela 3.	Resumo do PMCMV 1/PMCMV 2 em São Carlos e em São José do Rio Preto	100
Tabela 4.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social promovidos pelo PMCMV e aprovados de forma fracionada	104
Tabela 5.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período compreendido entre 1980 e 1990	156
Tabela 6.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período compreendido entre 1991 e 2000	161
Tabela 7.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período compreendido entre 2001 e 2010	166
Tabela 8.	Empreendimentos Habitacionais Fechados no período compreendido entre 1980 e 1990	190
Tabela 9.	Empreendimentos Habitacionais Fechados no período compreendido entre 1991 e 2000	194
Tabela 10.	Empreendimentos Habitacionais Fechados no período compreendido entre 2001 e 2010	198
Tabela 11.	Comparativo entre valores de lotes em São Carlos	245
Tabela 12.	Comparativo entre valores de lotes em São José do Rio Preto	246

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.	Delimitação do município de São Carlos, São José do Rio Preto e da RMSP	59
Mapa 2.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São Carlos no período de 1980 à 1990	157
Mapa 3.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São José do Rio Preto no período de 1980 à 1990	158
Mapa 4.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São Carlos no período de 1991 à 2000	163
Mapa 5.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São José do Rio Preto no período de 1991 à 2000	164
Mapa 6.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São Carlos no período de 2001 à 2010	168
Mapa 7.	Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social implantados em São José do Rio Preto no período de 2001 à 2010	169
Mapa 8.	Descompasso entre AEI Social tipo 3, áreas vazias do PLHIS e implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos	173
Mapa 9.	Descompasso entre AEI Social tipo 1, áreas vazias do PMHIS e implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São José do Rio Preto	174
Mapa 10.	Localização de implantação do loteamento fechado Parque Sabará em São Carlos.	190
Mapa 11.	Localização de implantação do condomínio Bourganville e Débora Cristina em São José do Rio Preto	190
Mapa 12.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São Carlos no período de 1980 à 1990	192
Mapa 13.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São José do Rio Preto no período de 1980 à 1990	193
Mapa 14.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São Carlos no período de 1991 à 2000	196
Mapa 15.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São José do Rio Preto no período de 1991 à 2000	197

Mapa 16.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São Carlos no período de 2001 à 2010	201
Mapa 17.	Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São José do Rio Preto no período de 2001 à 2010	202
Mapa 18.	Padrões socioeconômicos dos Empreendimentos Habitacionais em São Carlos	217
Mapa 19.	Padrões socioeconômicos dos Empreendimentos Habitacionais em São José do Rio Preto	218
Mapa 20.	Empreendimentos Habitacionais Fechados e de Interesse Social em São Carlos no período de 1980 à 2010	226
Mapa 21.	Empreendimentos Habitacionais Fechados e de Interesse Social em São José do Rio Preto no período de 1980 à 2010	227
Mapa 22.	Localização dos novos espaços de consumo, dos Empreendimentos Habitacionais Fechados e de Interesse Social em São Carlos.....	290
Mapa 23.	Localização dos novos espaços de consumo, dos Empreendimentos Habitacionais Fechados e de Interesse Social em São José do Rio Preto	292

LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

AEIS – Área de Especial Interesse Social

AU – Aglomeração Urbana

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CPDD – Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento

EHF – Empreendimentos Habitacionais Fechados

EHIS – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

EMCOP – Empresa Municipal de Construções Populares

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

OGU – Orçamento Geral da União

PDDS – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDM – Plano Diretor Municipal

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PEH-SP – Plano Estadual de Habitação de São Paulo

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHU – Programa Nacional de Habitação Rural

PROHAB – Progresso e Habitação

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SMHU – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

PARTE 1 – APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Introdução	25
Contextualização da Pesquisa	29
1. Estudos de Caso	29
1.1 O município de São Carlos – SP	29
1.2 O município de São José do Rio Preto – SP	29
2. Objetivos	30
2.1 Objetivo Geral	30
2.2 Objetivos Específicos	30
3. Materiais e Método da Pesquisa	31
3.1 Etapa I – Abordagem Temática	31
3.1.1 Cidades Médias	32
3.1.2 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS	32
3.1.3 Empreendimentos Habitacionais Fechados – EHF	32
3.2 Etapa II – Abordagem dos Estudos de Caso	32
3.2.1 Materiais de Análise na Escala Regional	32
3.2.2 Materiais de Análise na Escala Municipal	33
3.3 Etapa III – Abordagem Analítica Local	33
3.3.1 Plano de Análise dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social	35
3.3.2 Plano de Análise dos Empreendimentos Habitacionais Fechados - EHF	35
3.4 Etapa IV – Abordagem Analítica Interativa	36
3.4.1 Densidade	36
3.4.2 Renda Familiar	36
3.4.3 Preço da Terra	36

PARTE 2 – ABORDAGEM TEMÁTICA E ABORDAGEM DOS ESTUDOS DE CASO

Capítulo 1 - Contexto urbano e regional das cidades médias paulistas	38
1.1. Desenvolvimento do interior paulista e as políticas públicas desenvolvimentistas	44
1.2. Reestruturação produtiva e a nova dinâmica demográfica	48
1.3. Funções e hierarquizações na rede urbana paulista: a inserção regional de São Carlos e São José do Rio Preto	56
1.4. Perspectiva na dinâmica social e urbana das cidades médias paulistas	63
Capítulo 2 – Crescimento e configuração da periferia urbana e a Política Habitacional no Brasil	69
2.1. Aspectos iniciais da política e da abordagem habitacional	72
2.2. Novo percurso da política habitacional	87
2.3. Programa Minha Casa minha Vida	97
2.4. Abordagem crítica das mudanças e das permanências na produção habitacional	107
Capítulo 3 – Novas configurações periféricas e os Empreendimentos Habitacionais Fechados	114
3.1. Novos padrões urbanísticos: loteamentos fechados e condomínios horizontais	118
3.2. Aspectos jurídicos do parcelamento do solo urbano	123
3.3. Interesse do mercado imobiliário e a proliferação dos EHF	136
3.4. Implicações socioespaciais e a relação centro x periferia	142

PARTE 3 – ABORDAGEM ANALÍTICA LOCAL E INTERATIVA

Capítulo 4 – Análise da expansão periférica de São Carlos e São José do Rio Preto	147
4.1. Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em Perspectiva	154
4.1.1. Espacialização dos EHS no período de análise – 1980/2010.....	155
4.1.2. Descompasso entre políticas, planos e programa	172
4.1.3. Condições urbanísticas e acesso à equipamentos públicos	177
4.1.4. Morfologia padrão dos empreendimentos	182
4.2. Empreendimentos Habitacionais Fechados em Perspectiva	188
4.2.1. Espacialização dos EHF no período de análise – 1980/2010.....	189
4.2.2. Equipamentos exclusivos e dispositivos de segurança	105
4.2.3. Diferenças morfológicas dos empreendimentos	212

4.2.4. Padrões socioeconômicos dos empreendimentos	217
--	-----

Capítulo 5 – Permanências e transformações na periferia urbana: a cidade produzida225

5.1. Dinâmica demográfica nos municípios em análise	231
5.2. Espacialização das classes econômicas	234
5.3. Novos espaços de consumo	238
5.4. Planta Genérica de Valores x mercado imobiliário	243

PARTE 4 – CONCLUSÕES E REFERÊNCIAS

Conclusões	249
Referências	253
Documentos Legais	264
Anexos.....	266

PARTE 1

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho aborda o estudo das transformações e das permanências do uso do solo nas periferias urbanas de cidades médias paulistas, associadas à política habitacional de interesse social e aos interesses fundiários e imobiliários de novos empreendimentos condominiais. As configurações que têm resultado de disputas pela ocupação desses espaços, podem contribuir no entendimento da espacialização da desigualdade social e da segregação de âmbito socioterritorial, além de contribuir para a revisão da relação centro x periferia. A presente pesquisa está vinculada ao Grupo de Pesquisa denominado “Gestão do Ambiente Urbanizado – GESTAU (CNPQ)”, de caráter multidisciplinar, que interage com o Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – PPGEU da Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR.

Dentre os fenômenos que atingem as diferentes escalas urbanas, as cidades médias têm despertado o interesse de estudiosos e pesquisadores acerca de sua definição e seu papel na rede urbana de âmbito regional. Segundo Braga (2004) todas as cidades médias são cidades de porte-médio, no qual o critério para sua delimitação é fundamentalmente demográfico, mas do ponto de vista funcional da rede urbana, essas cidades são consideradas como cidades intermediárias, sendo estas superiores aos centros locais e inferiores aos centros metropolitanos.

A urbanização brasileira, segundo uma lógica de distribuição desigual do território, estabeleceu áreas diferenciadas em relação ao provimento de infraestrutura, ao saneamento básico, ao acesso a redes de equipamentos e serviços públicos, as condições de mobilidade, dentre outras. Até recentemente, as análises sobre a lógica de tais distribuições eram baseadas em configurações diferenciadas entre áreas mais centrais e as periféricas. As primeiras, mais bem equipadas e infraestruturadas, geralmente ocupadas pela população de maior renda e, nas áreas periféricas, a prevalência de condições de informalidade habitacional e fundiária, associadas à maior precariedade de equipamentos e serviços urbanos, ocupadas pela população de menor renda.

Contudo, novos padrões urbanísticos têm se inserido em áreas periféricas de expansão urbana, e o modelo de entendimento de periferia, pautado nas carências e

precariedades das condições de urbanização, já não comporta a mesma exclusividade de décadas passadas. Mais recentemente, novas formas de apropriação têm sido identificadas nas periferias pela inserção da população de rendas mais altas nas áreas de expansão, transformando áreas periféricas a partir da implantação de novas tendências de uso ocupação do solo urbano.

No que diz respeito às permanências das apropriações nas áreas periféricas, o trabalho refere-se aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, alavancados por políticas e programas habitacionais destinados para a população de rendas mais baixas, que continuam se inserindo nos espaços mais precários do ponto de vista urbanísticos, e mais distantes das áreas infraestruturadas das cidades. Em relação às transformações assistidas nessas áreas, o trabalho aborda a recente proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados – EHF, o compreendendo enquanto mercadoria que têm reforçado a construção de cidades cada vez mais segregadas e fragmentadas.

Os Empreendimentos Habitacionais Fechados refere-se tanto os loteamentos fechados, como os condomínios horizontais. Optou-se por essa nomenclatura pela diferença jurídica existente entre esses dois empreendimentos e que faz parte de uma das abordagens críticas desse modelo habitacional, que serão tratados no decorrer do presente trabalho.

Uma parcela significativa dos estudos mais recentes tem seu interesse voltado para os grandes centros urbanos, as áreas metropolitanas e as capitais do país. Esta pesquisa busca contribuir com as investigações que procuram compreender a permanência de antigos fenômenos em áreas periféricas, como também a ocorrência de novas formas de uso e ocupação do solo nessas áreas, buscando um melhor entendimento sobre recente processo de expansão urbana em cidades médias paulistas, situadas fora das regiões metropolitanas.

O **Capítulo 1** apresenta uma breve perspectiva do atual contexto urbano e regional das cidades médias paulistas. Para compreender as motivações políticas é realizada uma apresentação das principais políticas públicas desenvolvimentistas que tiveram como intuito diminuir as disparidades entre os grandes centros urbanos e as cidades de porte médio a partir da reestruturação produtiva. Com base na nova dinâmica econômica e populacional dessas cidades, o capítulo apresenta a nova inserção regional das cidades em análise, a partir da leitura das funções e da hierarquização assumidas a partir de então.

Soma-se a esse capítulo, uma contextualização dos fenômenos urbanos presentes nessas cidades, decorrente do novo crescimento populacional.

O **Capítulo 2** aborda o crescimento das periferias urbanas nas cidades médias a partir da contribuição histórica, e também mais recente, das políticas destinadas à produção habitacional para a população de menor renda. Para compreender esse processo, o trabalho apresenta uma crítica dos aspectos iniciais da temática habitacional do país, e quais têm sido os principais obstáculos nos dias mais atuais, mesmo com um aparente avanço no campo jurídico-urbanístico.

O **Capítulo 3** trata das novas configurações periféricas que têm consolidado novas frentes de expansão urbana a partir da proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados. Nesse capítulo abordamos esse novo modelo de parcelamento do solo urbano apontando sua ilegalidade jurídica de âmbito federal, diante da Lei de Parcelamento do Solo e da Lei de Condomínio em Edificações. Paralelamente, o interesse do mercado imobiliário na produção desses empreendimentos e suas implicações socioespaciais também são pautas importantes no debate dessa temática e que faz parte do debate crítico dessa modalidade.

O **Capítulo 4** dá início à análise empírica do trabalho com uma leitura da expansão periférica de São Carlos e de São José do Rio Preto. O capítulo é dividido em dois subcapítulos a partir da leitura comparativa da produção das duas modalidades habitacionais em cada cidade. O **Subcapítulo 4.1**, que trata dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, apresenta a produção desses empreendimentos em cada cidade, apontando, a partir da espacialização, as similaridades e peculiaridades encontradas. Posteriormente, analisou-se a espacialização do descompasso entre a atual produção alavancada pelo PMCMV e as diretrizes propostas pela política habitacional de âmbito municipal. A leitura das condições urbanísticas, o acesso aos equipamentos públicos e a morfologia padrão desses empreendimentos, contribui para ilustrar as características urbanísticas dos empreendimentos produzidos para a população de baixa renda. O **Subcapítulo 4.2**, que aborda a produção dos Empreendimentos Habitacionais Fechados - EHF, ilustra também as similaridades e peculiaridades encontradas em cada estudo de caso a partir da espacialização desses empreendimentos no período de análise. Paralelamente, foi realizada uma abordagem crítica em relação ao isolamento de equipamentos públicos, um

levantamento dos diferentes padrões morfológicos dentre esses empreendimentos e a diversidade de renda que atualmente esse novo modelo habitacional é destinado.

O **Capítulo 5** sintetiza a produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e dos Empreendimentos Habitacionais Fechados no intuito de ilustrar a cidade foi produzida em São Carlos e em São José do Rio Preto, a partir da espacialização desses dois modelos em um período de 30 anos. Complementarmente, para contribuir na identificação das similaridades e das especificidades entre as cidades selecionadas foi feito uma investigação no sentido de identificar correlações entre as configurações socioespaciais de cada empreendimento com a dinâmica demográfica na escala intraurbana, com a renda familiar, e com o preço da terra atribuído na Planta Genérica de Valores e com o preço ofertado no mercado imobiliário.

1. Estudos de Caso

Como a proposta do trabalho tem como foco as cidades médias paulistas, a presente pesquisa foi realizada de forma aplicada e amostral, tendo como estudos de caso duas cidades médias paulistas, que foram selecionadas a partir dos seguintes critérios:

- Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes;
- Municípios não integrantes de regiões metropolitanas do estado de São Paulo;
- Municípios que constituam diferentes dinâmicas econômicas, podendo contemplar regiões com maior dinamismo agropecuário, industrial ou de prestação de serviços;
- Municípios que possuam disponibilidade de dados e informações para o desenvolvimento da pesquisa.

A partir da definição dos critérios de seleção de municípios que irão compor o presente estudo, foram selecionadas duas cidades médias paulistas que corresponderam às especificidades estabelecidas. Deste modo, foram elencados os seguintes municípios:

1.1. O município de São Carlos

- São Carlos localiza-se na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo:
 - População: 221.950 mil habitantes (IBGE, 2010);
 - Localiza-se na Aglomeração Urbana Não-Metropolitana de Araraquara-São Carlos, constitui um importante centro de ciência e tecnologia, e é classificado hierarquicamente como centro sub-regional na rede urbana paulista (EMPLASA, 2011).

1.2. O município de São José do Rio Preto

- São José do Rio Preto localiza-se na Região Administrativa de São José do Rio Preto do Estado de São Paulo:
 - População: 408.258 mil habitantes (IBGE, 2010);

- Localiza-se na Aglomeração Urbana Não-Metropolitana de São José do Rio Preto, tem como atividades econômicas mais importantes a agropecuária e a agroindústria, e é classificado hierarquicamente como centro regional na rede urbana paulista, por exercer importante influência regional (EMPLASA, 2011).

2. Objetivos

2.1. Objetivo Geral

Esta pesquisa teve como objetivo geral tratar do atual contexto regional das cidades médias da rede urbana paulista e identificar permanências e transformações nas formas de apropriação de áreas periféricas urbanas no período compreendido entre 1980 à 2010, tendo como estudo de caso as cidades de São Carlos e São José do Rio Preto.

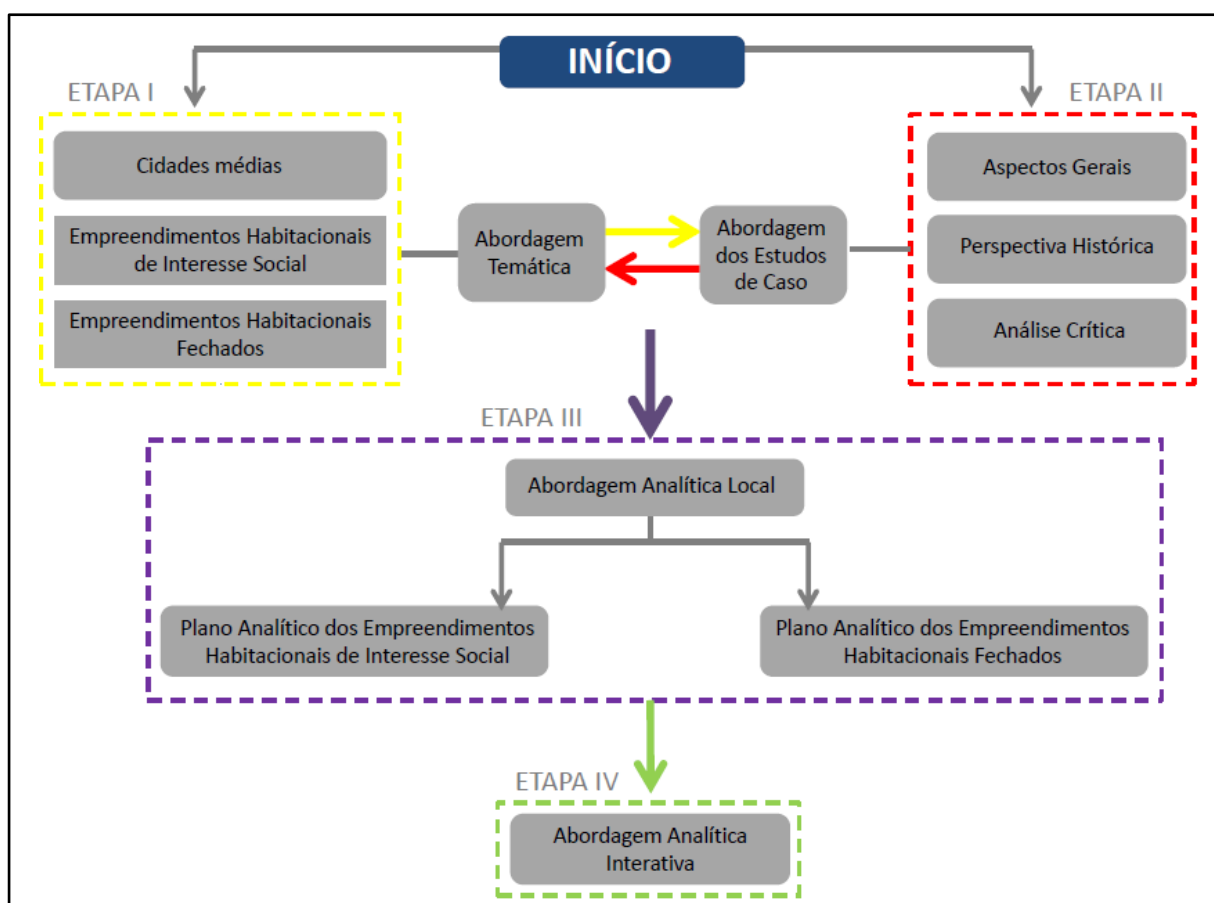
2.2. Objetivos Específicos

- Investigar o novo papel das cidades médias na rede urbana paulista a partir das novas dinâmicas presentes na escala urbana e regional, inserindo São Carlos e São José do Rio Preto nesse contexto;
- Contextualizar as políticas e os programas de produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e identificar nos objetos de estudo, a estrutura da política habitacional municipal;
- Contextualizar a produção dos Empreendimentos Habitacionais Fechados nas duas cidades selecionadas e discutir o suporte legal nos processos de sua legitimação;
- Analisar o padrão de implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social nas periferias urbanas das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto;
- Analisar o padrão de implantação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados nas periferias urbanas das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto;
- Analisar, comparativamente, a cidade produzida a partir do padrão de implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e dos Empreendimentos Habitacionais Fechados, e identificar suas correlações com as dinâmicas demográficas e socioeconômicas, em São Carlos e em São José do Rio Preto.

3. Materiais e Método da pesquisa

Para a realização da pesquisa os procedimentos foram estruturados em quatro etapas com abordagens em níveis diferentes. A figura seguinte expressa uma síntese do método adotado na pesquisa.

Figura 1 – Fluxograma representativo das etapas do método adotado



Fonte – Elaborado pela autora, 2015.

O processo de construção da pesquisa será apresentado a seguir de maneira mais detalhada a partir da apresentação das etapas de Abordagem Temática, de Abordagem dos Estudos de Casos, de Abordagem Analítica Local e de Abordagem Analítica Interativa, para que possa contribuir para uma melhor compreensão dos percursos do trabalho.

3.1. Etapa I - Abordagem Temática:

Esta etapa consiste no estudo de um conjunto de temas que têm trazido subsídios para a abordagem do problema e para a consolidação dos conceitos relacionados à

pesquisa. Para o seu desenvolvimento foi feito um levantamento na literatura técnica e científica, para obtenção dos elementos necessários à discussão e reflexão. O conjunto de temas abordados nessa pesquisa estão organizados em torno de 3 grandes eixos temáticos, conforme o quadro abaixo:

3.1.1. Cidades médias:

- Políticas Públicas Desenvolvimentistas;
- Reestruturação Produtiva e Dinâmica Populacional;
- Rede Urbana Paulista;
- Perspectivas nas Dinâmicas de Urbanização.

3.1.2. Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social:

- Abordagem Habitacional nas Políticas Urbanas;
- Política Nacional de Habitação pós Ministério das Cidades;
- Programa Minha Casa Minha Vida;
- Abordagem Crítica da Produção de EHIS no Brasil.

3.1.3. Empreendimentos Habitacionais Fechados:

- Loteamentos Fechados e Condomínios Horizontais;
- Aspectos Jurídicos;
- Mercado Imobiliário;
- Relação Centro x Periferia.

3.2. Etapa II - Abordagem dos Estudos de Caso:

Esta etapa tem por objetivo apresentar as dinâmicas regionais e abordar os modelos de expansão periférica em cada cidade selecionada, apresentando uma contextualização de cada um dos estudos de caso. Para cada uma delas foi feita a coleta de informações sobre a política urbana local, o aparato normativo e as principais evidências de ocorrência dos fenômenos selecionados.

3.2.1. Materiais de Análise na Escala Municipal

- Conjunto de dados básicos, levantamentos censitários e informações estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

- Informações dos Municípios Paulistas (IMP), contendo séries históricas que reúnem dados das dinâmicas demográficas e econômicas, produzida pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE;
- Relatórios de Leituras Técnicas e Diagnósticos Municipais;
- Planos Diretores Municipais;
- Plano Local de Habitacional de Interesse Social – PLHIS;
- Leis complementares e específicas.

3.2.2. Materiais de Análise na Escala Regional

- Relatórios dos Estudos da Rede Urbana e da Regionalização do Estado de São Paulo elaborados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EEMPLASA;
- Estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
- Informações dos Municípios Paulistas (IMP), contendo séries históricas que reúnem dados das dinâmicas demográficas e econômicas, produzida pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE.

3.3. Etapa III - Abordagem Analítica Local:

Esta etapa teve como propósito analisar os modelos habitacionais implantados nas áreas de expansão periférica em cada objeto de estudo selecionado, com base na produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e na proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados. Para cada um desses empreendimentos foi feita uma coleta de dados e de informações sobre as principais evidências de ocorrência desses fenômenos. No decorrer desse plano o levantamento dessas informações foram obtidos de acordo com os seguintes materiais:

- **Materiais consultados em São Carlos:**
- Diagnóstico para elaboração do Plano Diretor Municipal de São Carlos;

- Relatório de Revisão do Plano Diretor do Município de São Carlos;
 - Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos;
 - Relação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Sociais aprovados, disponibilizados pela Progresso e Habitação de São Carlos – PROHAB;
 - Relação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados aprovados, disponibilizados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SMHDU;
 - Trabalhos científicos sobre o tema da Habitação de Interesse Social e dos Loteamentos Fechados e Condomínios Horizontais em São Carlos;
 - Imagens de satélite que auxiliaram na compreensão dos contextos físico-territoriais para verificar a evolução e a implantação dos EHIS e dos EHF nas periferias no período de 30 anos;
 - Levantamento fotográfico para identificar os diferentes tipos de uso do solo nas regiões periféricas das cidades selecionadas.
-
- **Materiais consultados em São José do Rio Preto:**
 - Conjuntura Econômica de São José do Rio Preto;
 - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto;
 - Relação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Sociais aprovados, disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação e pela Empresa Municipal de Construções Populares – EMCOP;
 - Relação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados aprovados, disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e pela Secretaria Municipal de Obras;
 - Trabalhos científicos sobre o tema da Habitação de Interesse Social e dos Loteamentos Fechados e Condomínios Horizontais em São José do Rio Preto;

- Imagens de satélite que auxiliaram na compreensão dos contextos físico-territoriais para verificar a evolução e a implantação dos EHIS e dos EHF nas periferias no período de 30 anos;
- Levantamento fotográfico para identificar os diferentes tipos de uso do solo nas regiões periféricas das cidades selecionadas.

Para uma melhor compreensão de cada empreendimento abordado no trabalho, esta etapa é dividida em dois planos analíticos. Em cada plano, é tratado sistematicamente a evolução da produção e da implantação de cada empreendimento.

3.3.1. Plano Analítico dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Este plano de análise local teve como intuito analisar o padrão de implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social nas periferias urbanas das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto a partir da sistematização dos dados e das informações obtidas, que permitiu a elaboração dos mapas que espacializam esses empreendimentos no período compreendido entre 1980 a 2010 em cada cidade. Nesse plano também foram identificados os descompassos existentes entre discurso e prática com base nas propostas das políticas e na execução de programas habitacionais. Somando a esse descompasso, foram analisadas as condições urbanísticas e morfológicas desses empreendimentos.

3.3.2. Plano Analítico dos Empreendimentos Habitacionais Fechados

Este plano de análise local teve como intuito analisar o padrão de implantação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados nas periferias urbanas das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto a partir da organização dos dados e das informações obtidas, que também permitiram a elaboração dos mapas que espacializam esses empreendimentos no período compreendido entre 1980 à 2010 em cada cidade. Nesse plano também foram identificados os padrões socioeconômicos e as morfologias desses empreendimentos, abordado o impasse referente aos equipamentos públicos, mas exclusivos aos seus moradores, e os entraves nas relações sociais que são induzidos com base nas barreiras físicas como muros e grades.

3.4. Etapa IV - Abordagem Analítica Interativa:

Esta última etapa teve como intuito identificar a cidade construída em São Carlos e em São José do Rio Preto, a partir da espacialização dos EHIS e dos EHF nos últimos 30 anos. Essa abordagem analítica interativa também pretendeu compreender como esses modelos habitacionais de apropriação urbana estão consolidados e expandindo as periferias urbanas em cada cidade estudada.

Complementarmente, para contribuir na identificação das similaridades e das especificidades entre as cidades selecionadas, foi feita uma investigação para identificar correlações entre as configurações socioespaciais dos empreendimentos com as seguintes variáveis de análise:

3.4.1. Densidade:

A variável densidade foi selecionada no intuito de ilustrar a dinâmica demográfica na escala intraurbana, de maneira que contribuísse para o entendimento das formas de apropriação das periferias urbanas.

3.4.2. Renda Familiar:

A variável renda, apresentada de forma especializada, contribuiu para identificar que se população de renda mais baixa permanece nas periferias e se a população de renda mais alta passa a se inserir também em periferias, mesmo que em periferias distintas e distantes.

3.4.3. Preço da terra na Planta Genérica de Valores (PGV) e o preço da terra ofertada no mercado:

O preço da terra atribuído na Planta Genérica de Valores e o preço ofertado no mercado reforçam a variável anterior, pois ilustram se existem áreas de alto valor imobiliário em áreas periféricas que, anteriormente, não tinham valor especulativo.



PARTE 2

ABORDAGEM TEMÁTICA E DOS ESTUDOS DE CASO

Contexto urbano e regional das cidades médias paulistas

O período compreendido entre 1950 e 1970 foi marcado por uma das mais rápidas transformações urbanas no Brasil. Durante esse período de intenso crescimento, a redistribuição espacial da população que se deslocou das áreas rurais, para as áreas urbanas, tornou o Brasil um país urbano e metropolitano, pois o principal destino desse fluxo migratório foram os grandes centros urbanos até a década de 1970 (STEINBERGER, BRUNA, 2001; BAENINGER, 2003; MARTINE, MCGRANAHAM, 2010).

O crescimento das cidades brasileiras em meados do século XX foi marcado pela concentração e superpovoamento em decorrência do desenvolvimento econômico associado à intensificação da atividade industrial, também concentrada nos grandes centros urbanos. No decorrer desse século, o crescimento populacional nas áreas urbanas foi tão significativo que o país iniciou o século XX com quase 10% da população nas cidades e finalizou com 81% (MARICATO, 2006; OLIVEIRA, 2001).

Como expõe Carlos (2011, p. 113) *“em cada momento histórico o ciclo do capital envolve condições diferenciadas para sua realização”* e nesse contexto, historicamente diferenciado, o Brasil tem assistido um conjunto de transformações espaciais urbanas influenciadas por determinações de ordem política e econômica. Para a autora, essas transformações estruturais são decorrentes do desenvolvimento do capitalismo em um processo de acumulação que se apropria e participa ativamente da produção do espaço urbano. Para Oliveira Jr (2010) o entendimento desse modelo de produção e acumulação do capital são fatores essenciais para compreender a atual importância do papel das cidades médias, a partir da dinâmica econômica.

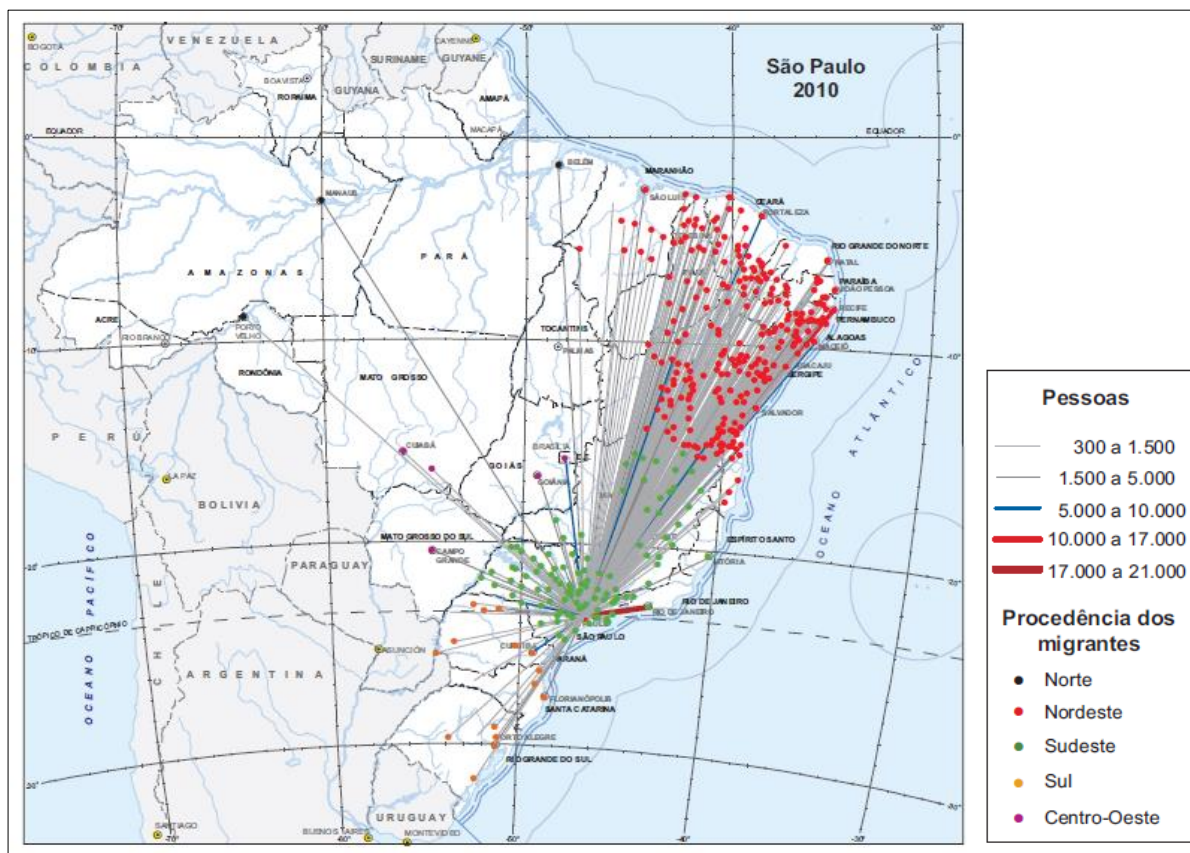
Esse modelo de desenvolvimento econômico tem revelado uma dinâmica de crescimento pautado na desconcentração espacial da população e das atividades econômicas. A pesquisa de Steinberger e Bruna (2001) assim como de Santos (2011) consideram que, nesse contexto de dinamização da concentração populacional nas cidades médias a partir das novas opções locacionais da indústria, essas cidades intensificaram sua

importância na estrutura da rede urbana, consolidando-se como centros microrregionais por conta da ligação do sistema viário que as integram com o espaço regional-nacional. Algumas delas apresentam um potencial articulador do território e passam a desempenhar novos papéis na rede urbana. Nessa mesma perspectiva, Sposito (2006) afirma que:

As cidades médias estavam, em etapas pretéritas do desenvolvimento do capitalismo, inseridas em redes urbanas hierarquicamente organizadas. Assim, as articulações espaciais que definiam seus papéis eram pensadas em relação às cidades grandes e à metrópole principal, num movimento a montante, e em relação às cidades pequenas, num movimento a jusante. No que se refere à definição das articulações temporais, o que se exigia do pesquisador era a recuperação das determinações que instituíam a cidade em estudo no âmbito da rede urbana hierarquicamente organizada. Atualmente, o reconhecimento da inserção de uma cidade média no âmbito de uma rede urbana tornou-se extremamente mais complexo. (SPOSITO, 2006, p. 147)

A redistribuição da população urbana teve início entre as décadas de 1970 e 1980, e os movimentos populacionais passaram de rural urbano para o que Baeninger (2003, p. 274) chama de *“movimento urbano-urbano”*. Segundo a autora, tal movimento se alterou com tanta intensidade que a exclusividade de destino às áreas metropolitanas, se diversificou ao inverter os processos migratórios em direção às cidades médias. No entanto, o novo padrão de urbanização tornou-se mais evidente a partir dos dados do Censo Demográfico de 1991, e as regiões metropolitanas deixaram de apresentar as maiores taxas de crescimento, confirmando a nova tendência de distribuição populacional. Ao tratar sobre o processo de desconcentração produtiva, Cano (2008) define o período compreendido entre a década de 1970 e 1980 como um período de *“desconcentração virtuosa”*, e identifica dois movimentos que aconteceram simultaneamente, onde parte desse deslocamento tem origem no Estado de São Paulo e segue em direção a outras regiões do país, com ênfase para o Norte do Brasil, e outra parte desse deslocamento tem origem na Grande São Paulo, mas seu fluxo tem como destino o interior paulista. A Figura 2 é bastante ilustrativa desse processo, pois identifica os movimentos urbanos no país, principalmente a partir do estado de São Paulo apontando as regiões e áreas de destino dos migrantes.

Figura 2– Procedência dos migrantes do estado de São Paulo



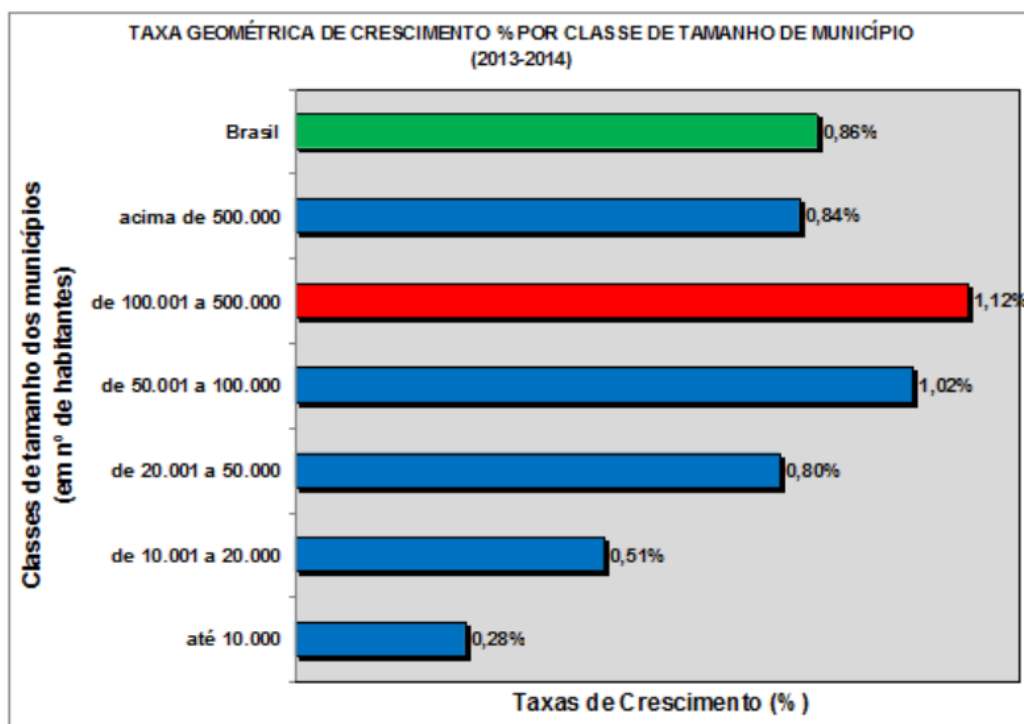
Fonte – IBGE, 2010.

As atuais escolhas locais da atividade industrial, as alterações no movimento migratório, a periferização das metrópoles, e os investimentos do governo em diferentes regiões, com o intuito de diminuir as disparidades econômicas no país, são alguns fatores responsáveis pelo atual dinamismo demográfico presente nas cidades médias (ANDRADE, SERRA, 2001; ANDRADE, SANTOS, SERRA, 2001; SANTOS, 2003; OLIVEIRA JUNIOR, 2010).

Nesse sentido, é possível afirmar que o fenômeno das cidades médias é um fenômeno que atinge todo o território nacional, como também ilustram os dados do IBGE em sua mais recente nota técnica referente às *Estimativas da População dos Municípios Brasileiros* (IBGE, 2014). Essas estimativas identificam que a maior taxa geométrica de crescimento populacional, como mostra a Figura 3, está nos municípios de porte médio (aqueles que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes) entre os anos 2013 e 2014, mantendo as mesmas características na dinâmica demográfica que o país vem assistindo nas

últimas décadas, consolidando as tendências migratórias nessas cidades que ainda crescem mais que os grandes centros urbanos.

Figura 3– Taxa geométrica de crescimento por classe de tamanho de município



Fonte – IBGE, 2014

O crescimento populacional concentrado em direção às regiões metropolitanas, decorrente do fluxo campo-cidade, resultou para as cidades médias a função de amenizar o crescimento das metrópoles assumindo parcela desse movimento populacional. Tal processo atenuou o crescimento desenfreado dos problemas sociais previstos nas regiões metropolitanas na década de 1990. Nesse sentido, os dados confirmam que a população das áreas metropolitanas correspondia a 45,56% da população urbana total do país na década de 1970, caindo em 2000 para 37,03%, sendo que em São Paulo foi registrado um dos maiores decréscimos, seguido do Rio de Janeiro (BAENINGER, 2003; AMORIM FILHO, SERRA, 2001).

Dessa forma, nesse novo modelo de desenvolvimento econômico, o estado de São Paulo se destaca. Em seu recente processo de urbanização, a atividade industrial também tem buscado novas localizações e a dinâmica populacional também tem sido pautada na desconcentração espacial, como vimos na Figura 2. Nesse processo de

interiorização da economia industrial, as cidades médias paulistas têm redesenhado o desenvolvimento econômico do Estado por apresentarem um novo padrão de crescimento populacional e um número crescente das oportunidades de empregos. Como um das consequências, têm ampliado seus papéis na rede urbana em que se inserem. Ao tratar da nova espacialidade da indústria no estado de São Paulo, como uma estratégia territorial, Lencioni (2003, p. 465) denomina “*cisão territorial*” o processo de interiorização das atividades produtivas desse setor, deixando claro que a importância dada à atividade industrial se deve ao fato de que esse foi o setor responsável pelas principais alterações socioespaciais no território paulista. Para Sposito (2006), a reestruturação produtiva tem trazido novos elementos às cidades médias, alegando que:

... o sistema de produção flexível, exige a redefinição dos papéis das cidades médias, promovendo oportunidades econômicas para essas cidades de desempenharem papéis industriais ou comerciais e de serviços que estiveram, durante grande parte dos séculos XIX e XX, restritos às metrópoles e cidades grandes, e, simultaneamente, têm trazido para essas cidades, tanto como para outras, maior instabilidade no que se refere à definição de seus papéis na divisão econômica do trabalho, que pressupõe uma divisão territorial do trabalho (SPOSITO, 2006, p. 148).

Em um primeiro momento, o conceito de cidade média reporta-se ao seu porte demográfico, definido pelo IBGE como cidades que apresentam população entre 100 mil e 500 mil. Embora tal aspecto demográfico ainda seja importante, no que se refere ao conceito de cidades médias, cabe apontar algumas diferenças de ordem qualitativa entre a cidade de porte médio e uma cidade média. As cidades médias que intensificam seus papéis, na medida em que diminuem os papéis das cidades pequenas, a partir de um conjunto de mecanismos econômicos, ou decorrente do tipo de atividade e das lideranças que ali se inserem “*são capazes de crescer e propor um projeto ou desempenhar um papel político, econômico e social*” de âmbito regional (SPOSITO, 2009, p. 19).

Em seu estudo sobre as cidades médias, tratadas como espaços em transição, Sposito (2007b) aponta para o fato de que, na literatura, os termos cidade média e cidade de médio porte estão sendo empregados como se fossem sinônimos, sugerindo maior cautela no emprego dessas expressões.

O cuidado refere-se à adoção da expressão “cidade média”, largamente utilizada na bibliografia brasileira para fazer referência às cidades que desempenham papéis de intermediação entre cidades maiores e menores no âmbito de diferentes redes urbanas e que, portanto, diferem das denominadas “cidades de médio porte” cujo reconhecimento advém de seus tamanhos demográficos (SPOSITO, 2007b, p. 9).

Para Corrêa (2007), as imprecisões e as dificuldades na definição do conceito de cidade média, quando se refere apenas ao tamanho demográfico, acontece porque 100 mil habitantes têm sentidos distintos quando consideramos diferentes regiões como, por exemplo, o sertão da Bahia, o interior de São Paulo e a Amazônia, pois tais espaços passaram por processos de urbanização diversos. Por isso, o autor acredita que a construção de um conceito de cidade média será possível mediante a combinação de três aspectos, sendo eles, tamanho demográfico, funções urbanas e organização interna da cidade. Sposito (2006b) afirma que, de modo mais recente, a leitura de uma cidade média deve associar uma análise em diferentes escalas, combinando com o tamanho demográfico as funções que as colocam em diferentes papéis e posições na rede urbana. A análise quantitativa como único critério de delimitação impede que esse fenômeno seja contextualizado nos diferentes tamanhos de cidade. Seguindo esse pensamento, o tamanho populacional não pode mais ser o único definidor dessas cidades, e por isso o trabalho também dará ênfase para a importância de suas funções e sua hierarquia na rede urbana.

Para Amorim Filho e Serra (2001), a definição demográfica varia de acordo com cada contexto histórico e a exemplo da década de 1970, onde a concentração territorial das atividades econômicas era um dos problemas enfrentados pelas políticas urbanas de vários países, essa definição era entre 100 mil e 250 mil habitantes para essas cidades. No entanto, Santos (2010) alega que a partir da década de 1990 as pesquisas referentes às cidades médias passaram caracterizar as cidades com funções intermediárias entre os grandes centros urbanos e as cidades pequenas com um parâmetro demográfico entre 100 mil e 500 mil habitantes e considera os estudos do IPEA (2001) como um importante repertório de informações sobre essas cidades.

1.1. Desenvolvimento do interior paulista e as políticas públicas desenvolvimentistas

Especificamente no Brasil, o interesse em estudar as cidades médias iniciou-se na década de 1970, em detrimento das políticas de ordenamento territorial que tinham como objetivo controlar a intensa migração em direção às metrópoles, e incentivar a criação de novos polos de desenvolvimento em outras regiões. No período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980, as cidades médias apresentaram um papel estratégico para os objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano no país. Steinberger e Bruna (2001) identificam que nesse período, se referir as cidades de porte médio, equivalia se referir à política urbana nacional enquanto política pública. Sob a ótica de Amorim Filho e Serra (2001):

A procura de maior equilíbrio interurbano e urbano-regional, a necessidade de se interromper o fluxo migratório na direção das grandes cidades e metrópoles, a busca de maior eficiência para alguns ramos produtivos e a necessidade de multiplicação de postos avançados de expansão do sistema socioeconômico nacional são, a nosso ver, os principais objetivos - explicitados ou não - das políticas urbanas que centralizavam esforços no apoio ao desenvolvimento das cidades médias brasileiras (AMORIM FILHO, SERRA, 2001, p. 9).

Apesar do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND ser considerado como política pioneira em relação a abordagem do desenvolvimento regional no Brasil, Steinberger e Bruna (2001) identificam diversos planos e programas que já sinalizavam, desde a década de 1960, uma intenção de desenvolvimento associado ao planejamento regional com o intuito de reduzir as diferenças existentes em todo o país. Dentre eles, cabe destacar o Plano Trienal de 1963-1965 que, através de sua política regional visava desenvolver diversas áreas do país para diminuir as desigualdades regionais a partir do rompimento da concentração de investimento, que estimulou um desenvolvimento com maior equidade. Posteriormente, a política regional do Plano de Ação Econômica do Governo -PAEG, entre os anos 1964-1966, adotou a estratégia de concentrar investimentos nas regiões de progresso mais intenso com o intuito de aumentar a taxa de crescimento econômico com metas a curto prazo. Em seguida, o Plano Decenal de 1967-1976 propôs que os potenciais microrregionais fossem equacionadas em níveis macrorregionais para ter uma base para a criação de regiões-programa e polos de desenvolvimento. E por fim, no I PND

realizado entre 1972 e 1974, a referência dada ao espaço urbano-regional estava ligada, mesmo que de maneira sucinta, à criação das regiões metropolitanas e à reordenação dos fluxos migratórios do Centro-Sul para o Nordeste.

Sob essa mesma ótica Negri (1996) afirma que, mesmo sob uma escala de abrangência mais ampla, o I PND não tinha o interior paulista como foco, porém, o crescimento do interior paulista na década de 1970, foi resultado das políticas de investimentos federais. Apesar da desconcentração produtiva e do desenvolvimento regional estarem presentes no I PND, foi no II PND que a questão da desconcentração foi apresentada de forma mais clara e objetiva. A maior parte do crescimento econômico e industrial decorrente de suas ações foi fator determinante nas modificações espaciais da indústria no país.

O II PND destina uma seção à política urbana, denominada Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU onde apresenta diretrizes específicas para as cidades de porte médio. O documento propõe ações de desenvolvimento para o interior no Programa Cidades Médias com a finalidade de estimular projetos e investimentos em infraestrutura necessária à implantação de atividades industriais. Especificamente no Capítulo III, a atribuição dada ao desenvolvimento regional fica evidente por propor uma diminuição dos *“desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana”* (BRASIL, 1974, p. 24).

De acordo com Steinberger e Bruna (2001, p. 45), alguns autores definem a política de desenvolvimento regional do II PND como uma política de desconcentração concentrada, uma vez que a política regional foi desenhada no capítulo sob o título de Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro onde *“a hipótese escolhida foi a da concentração regional com contenção das metrópoles nacionais e reforço das cidades de porte médio”*. Nesse contexto,

a política urbana postulava desconcentração geográfica, mas a política econômica buscava um novo patamar de substituição de importações, com ênfase nos setores de bens de capital e insumos básicos, que possuíam caráter nitidamente reconcentrador em termos espaciais (STEINBERGER, BRUNA, 2001, p. 46).

Dando continuidade à contextualização da ideia de desconcentração concentrada, a análise de Amorim Filho e Serra (2001, p. 14) também traz sua contribuição ao descrever que *“havia um reconhecimento generalizado de que a opção pelo crescimento econômico acelerado impediria uma política efetivamente redistributiva do ponto de vista regional”*. Em outras palavras, existia uma incoerência entre as políticas de desenvolvimento regional com as políticas de manutenção no ritmo de crescimento econômico, e o objetivo do processo de desconcentração deveria ter um limite territorial para não interferir nos níveis de produtividade que os grandes centros teriam alcançado.

Dessa forma, Negri (1996, p. 169) comenta que, a partir da década de 1970, o Brasil assiste a *“um processo de urbanização com particularidades no que se refere ao fenômeno das cidades médias”*, pois a população passa a ocupar outros centros urbanos acompanhando a modernidade desses espaços. Desse modo, podemos mencionar que as cidades médias do estado de São Paulo têm sido submetidas a transformações territoriais vinculadas a fatores econômicos, principalmente aqueles decorrentes da nova política industrial. Ao tratar do processo de interiorização do desenvolvimento ocorrido no estado de São Paulo como um processo que resultou no crescimento acelerado das cidades médias, Braga (2010) aponta que tais cidades:

... tornam-se elementos de equilíbrio territorial no processo de reestruturação produtiva, num contexto em que as grandes cidades estão saturadas, e tornam-se alvos estratégicos do desenvolvimento territorial. Essa nova dimensão da urbanização faz com que tais cidades acabem por produzir processos socioespaciais típicos dos centros metropolitanos: expansão desordenada nas periferias, deterioração das áreas centrais, segregação residencial e violência urbana. (BRAGA, 2010, p. 5).

Ao realizar um estudo sobre concentração e desconcentração industrial no contexto do estado de São Paulo, Negri (1996) identifica algumas medidas de desenvolvimento regional durante os governos de Abreu Sodré (1967/71), Laudo Natel (1971/75), Paulo Egydio Martins (1975/78), Paulo Maluf/José Maria Marins (1979/82) e Franco Mantoro (1983/86). Nesses governos, segundo o autor, foram adotados diversos planos e programas que tinham como objetivo diminuir as disparidades regionais baseada

na concentração industrial da capital paulista e promover a expansão industrial no sentido de interiorizar essa atividade em um processo chamado de “*descentralização*” industrial e o mais importante investimento para alcançar esse objetivo foi o investimento no sistema viário estadual. Como já foi sinalizado com base na pesquisa de Steinberger e Bruna (2001), a ligação do sistema viário foi fator que deu condições para o crescimento das cidades do interior.

Para Amorim Filho e Serra (2001, p. 6) o planejamento urbano-regional assumiu novas dimensões na década de 1963, com destaque na França, a partir da política das “*metrópoles do equilíbrio*” que tinha o intuito de reduzir a extrema centralidade de Paris em relação às demais regiões. Steinberger e Bruna (2001), ao discutirem alguns aspectos referentes à PNDU, alegam que essas posturas eram baseadas na experiência francesa e dentre elas consideram:

que uma política urbana vai além da problemática de funcionamento interno das cidades para ir ao encontro da problemática regional, via articulação com a rede de cidades, o que, em última análise, significava propugnar pela implantação de uma política nacional de organização territorial (STEINBERGER, BRUNA, 2001, p. 41).

Nessa linha de argumentação, o modelo de desenvolvimento econômico, pautado em uma dinâmica de concentração e exclusão, resultou em um espaço urbano com diversos problemas que deveriam ser corrigidos através de políticas urbanas. Desse modo, a desconcentração da atividade produtiva se deslocou para as cidades médias para evitar os altos custos com as deseconomias de aglomeração, ou seja, o alto custo da terra, do trabalho, do congestionamento entre outros, resultando em um processo de diminuição das migrações focadas nas regiões metropolitanas, contribuindo para que o interior paulista se consolidasse dentro da cadeia produtiva industrial (CAIADO, 1995; CANO, 2008; STEINBERGER, BRUNA, 2001; SANTOS, 2011).

O trabalho de Steinberger e Bruna (2001, p. 37) observa que a dimensão dos problemas urbanos decorrentes do inchaço populacional nas metrópoles, não ocorreu conforme o esperado. Tal indicativo foi a base para a criação das políticas urbanas nas décadas de 1970 e 1980 buscando “*a ocupação do território, via integração e interiorização do desenvolvimento*” por meio da formulação de projetos, programas, planos e políticas

públicas. Para Amorim Filho e Serra (2001), no II PND já havia também uma percepção da relação entre a alta concentração da atividade industrial e os índices de poluição ambiental. Por esse motivo, o capítulo que tratava dessas questões recebia o nome de Desenvolvimento Urbano: Controle de Poluição e Preservação do Meio Ambiente.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as análises desenvolvidas nas últimas décadas sobre o conceito de cidades médias foram impulsionadas pelo desenvolvimento do território brasileiro através de políticas públicas urbanas que induziram à desconcentração econômica, de modo que, para conceituar tais cidades, não são mais suficientes os fatores quantitativos, mas também, os qualitativos. Nesse contexto, há que se destacar o papel singular das cidades médias no relativo processo de desconcentração da população brasileira, dado que elas proporcionaram um maior equilíbrio interurbano a partir da redução do fluxo migratório em direção às metrópoles.

1.2. Reestruturação produtiva e a nova dinâmica demográfica

Conforme visto, no processo de urbanização do Brasil, muitos municípios assistiram a um conjunto de transformações decorrentes do crescimento da economia industrial. No período de 1950 a 1970, as cidades que possuíam mais de 500 mil habitantes foram as que apresentaram maior índice de crescimento urbano entre um período e outro, pois a atividade produtiva e a dinâmica demográfica foram, simultaneamente, concentradas nos grandes centros urbanos. No entanto, após esse período, o país passou por um rompimento com esse padrão e como expõem Martine e Mcgrahan (2010), há um aparente decréscimo no crescimento urbano que passou de 4,2% a.a., na década de 1970, para 2,6% a.a., na década de 1980, e as cidades que apresentaram uma queda mais expressiva foram às metropolitanas. Para os autores, essa diminuição no crescimento e na concentração dessas cidades permaneceu durante todos os anos da década de 1990 e como pode ser observado na Figura 4, apesar da concentração urbana ainda ser bastante perceptível, há um processo de *“reversão da polarização”* econômica, tese difundida por Richardson na década de 1970, de acordo com Amorim Filho e Serra (2001).

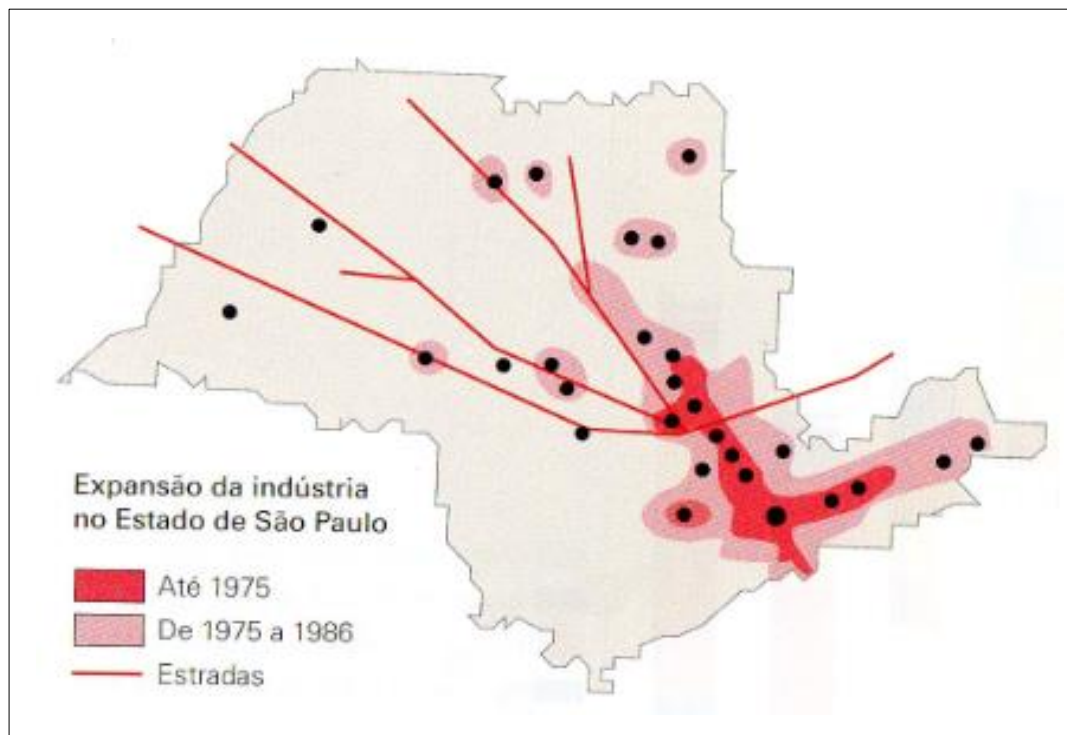
Figura 4 – População e Número de Cidades no Brasil, segundo Classes de Tamanho Urbano

Classes de Tamanho dos Centros Urbanos (1.000 hab.)	1950			1970			1991			Taxas Anuais de Crescimento Populacional ²	
	População (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% na População Total	População (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% na População Total	População (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% na População Total	1950/70	1970/91
< 20	5.747	1745	35,30	13.849	3.574	26,20	21.471	3.736	19,30	4,50	2,10
Entre 20 e 50	1.623	55	10,00	5.632	177	10,60	13.807	438	12,40	6,40	4,40
Entre 50 e 100	1.215	16	7,50	3.430	49	6,50	11.357	160	10,20	5,30	5,90
Entre 100 e 250	787	4	4,80	4.832	34	9,10	15.896	100	14,30	9,50	5,80
Entre 250 e 500	1.237	3	7,60	1.865	6	3,50	11.218	33	10,10	2,10	8,90
Entre 500 e 2.000	630	1	3,90	8.363	8	15,80	18.262	20	16,50	13,80	3,80
> 2.000	5.038	2	31,00	14.935	2	28,20	18.980	4	17,10	5,60	1,10
TOTAL BRASIL	16.277	1.826	100%	52.906	3.850	100%	110.991	4.491	100%	6,10	3,60

Fonte – Andrade e Serra, 1998

Em uma fase da economia industrial que comandava o país, a tendência espacial era caracterizada pela aglomeração e pela criação do que Santos (2010, p. 159) denomina de “*cidades primazes*” aquelas que “*articulavam o território dos Estados nacionais em benefício do processo de industrialização, tornando as demais cidades e/ou regiões dependentes das decisões emanadas desde aquele núcleo industrial e demográfico líder*”. No entanto, ao discutir sobre a nova economia e sua relação com a cidade, Leite (2012, p. 70) aponta que “*o crescente impacto do processo de globalização, a reestruturação econômica e as novas tecnologias são as grandes forças transformadoras que afetam o mundo contemporâneo*” e é nesse contexto, como mostra a Figura 5, que as cidades médias paulistas têm desempenhado um papel fundamental na reestruturação econômica. A reorganização do setor produtivo intensificou a industrialização das cidades do interior paulista, produzindo, simultaneamente, modificações de cunho urbanístico. Nessa mesma linha, Negri (1996) afirma que as alterações que ocorreram no setor industrial paulista coincidiram com algumas alterações na estrutura espacial. Geiger (1995, p. 32) utiliza o termo “*desconcentração geográfica industrial*” para se reportar as novas localidades da atividade produtiva.

Figura 5 – Expansão da indústria no estado de São Paulo



Fonte – Théry, Mello, 2014

Para Santos (2010, p. 167), as cidades que apresentam um crescimento do seu peso demográfico também tendem a apresentar uma dinâmica econômica mais fortalecida e diversificada. Um indicador utilizado em várias pesquisas que buscam compreender a atual dinâmica econômica das cidades médias é o Produto Interno Bruto – PIB. No entanto, é importante deixar claro que esse indicador pode não ser o mais adequado em todos os casos pois *“o PIB pode superestimar o significado do dinamismo para a população local, como é o caso dos municípios que acolhem grandes investimentos cujo espaço econômico seja o global, como o da atividade de extração do petróleo”*. Para impedir tal distorção, a autora sugere a análise da geração de empregos formais como um indicador mais adequado para avaliar a dinâmica econômica e seu impacto positivo na população do local avaliado.

Nesse mesmo contexto, Santos (2011, p. 8) afirma que a desconcentração espacial da população *“tende a acompanhar a criação de oportunidades de emprego”*. Em paralelo à análise dos novos indicadores de distribuição espacial da população, a avaliação dos locais que apresentam um crescimento na geração de emprego deve ser feita a partir de um conjunto de dados que possam contribuir, tanto para retratar as alterações locais

da indústria, quanto para avaliar o crescimento do setor de serviços, como pode ser observado na Tabela 1. Trata-se de identificar os novos locais de criação de empregos pela indústria e avaliar o crescimento do dinamismo econômico do país a partir do setor de serviços. Essa tabela busca focar nos indicadores das duas cidades médias que são objetos de estudo e no parâmetro da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.

Tabela 1 – Comparativo de empregos gerados por setor na Região Metropolitana de São Paulo, na cidade de São Carlos e São José do Rio Preto

Setor	INDÚSTRIA		COMÉRCIO		SERVIÇO		CONSTRUÇÃO CIVIL		AGROPECUÁRIA	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010
RM SP	1.459.414	1.188.683	523.789	1.287.649	2.148.116	4.274.549	213.400	404.247	6.710	11.279
SC	18.577	19.993	5.224	13.798	8.034	30.459	1.008	2.703	1.170	2.589
SJRP	13.333	20.984	12.401	35.741	24.604	57.334	3.908	8.313	229	866

Fonte – Fundação Seade. Elaborado pela autora.

A análise comparativa do desempenho da criação de empregos desses setores da economia, com base nos dados da Região Metropolitana de São Paulo e das cidades de São Carlos e São José do Rio Preto, permite ilustrar duas modificações mencionadas anteriormente. A primeira refere-se à distribuição espacial dos empregos gerados no setor da indústria onde é possível identificar que as cidades médias têm sido os novos locais onde a dinâmica industrial tem se fortalecido pelo crescente número de empregos formais e, em contrapartida, verifica-se uma diminuição das oportunidades de empregos desse setor na RMSP.

A segunda, e não menos importante, refere-se à análise de que ambos os municípios também têm apresentado um crescimento significativo na oferta de trabalho no setor comércio e serviços, ilustrando a dinâmica econômica em crescimento no país. A leitura da atual dinâmica de distribuição dos empregos formais, observadas comparativamente entre a RMSP e as cidades de São Carlos e São José do Rio Preto, é reveladora do impacto que essas cidades têm provocado no seu novo papel econômico em

sua rede urbana. Assim, é possível dizer que as cidades médias são protagonistas relevantes na dinâmica econômica da rede urbana paulista, uma vez que apresentam um expressivo crescimento nas oportunidades de empregos, com destaque para os setores da indústria, de comércio e prestação de serviços.

Ainda diante desses dados, é importante salientar o que Lencioni (2003, p. 467) observa acerca de uma leitura simplista do tema da interiorização da indústria, pois, apesar das cidades médias não metropolitanas apresentarem um crescimento na oferta de empregos nesse setor, a RMSP ainda mantém sua relevância. Além da maior parte da população economicamente ativa na indústria, responder por 50% da área industrial em todo o estado. O que aconteceu, segundo a autora, foi um espraiamento da atividade industrial e não o surgimento de um novo polo industrial e, diante disso, a autora indica dois equívocos recorrentes:

O primeiro equívoco reside na interpretação de que estamos diante de um processo de descentralização industrial decorrente da chamada interiorização da indústria. Não há nada de descentralização industrial porque, em primeiro lugar, a cidade de São Paulo, bem como a região metropolitana, constitui o principal centro industrial não só o do Estado, mas também do país. Em segundo lugar, porque a ideia de descentralização supõe a existência de pelo menos dois centros: o primeiro, relativo ao que perdeu posição de centro e, o segundo, ao que ganhou posição de centro. (LENCIONI, 2003, p. 467).

Sob o ponto de vista demográfico, Caiado (1995), Andrade e Serra (2001, 1998), Andrade, Santos e Serra (2001), Santos (2003) Schvasberg (2003) e Braga (2004) têm apontado também, para uma nova dinâmica no atual processo de urbanização do país que se configura com padrões de crescimento mais baixo nas regiões metropolitanas, e um crescimento populacional bastante evidente nas cidades de porte médio.

Conforme mencionado no primeiro relatório do processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos realizado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP São Carlos (2011), os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes aparecem como aqueles que aumentaram de forma mais expressiva sua presença na rede urbana paulista, como ilustra a Figura 7. Segundo esse levantamento, de 21 municípios desse porte em 1970, passaram para 54 em 2000 e 66 em 2010. Em 1970 abrigavam 22% da população paulista, em 1991, 27%, em 2000, 31%, e em 2010, totaliza 32,3%.

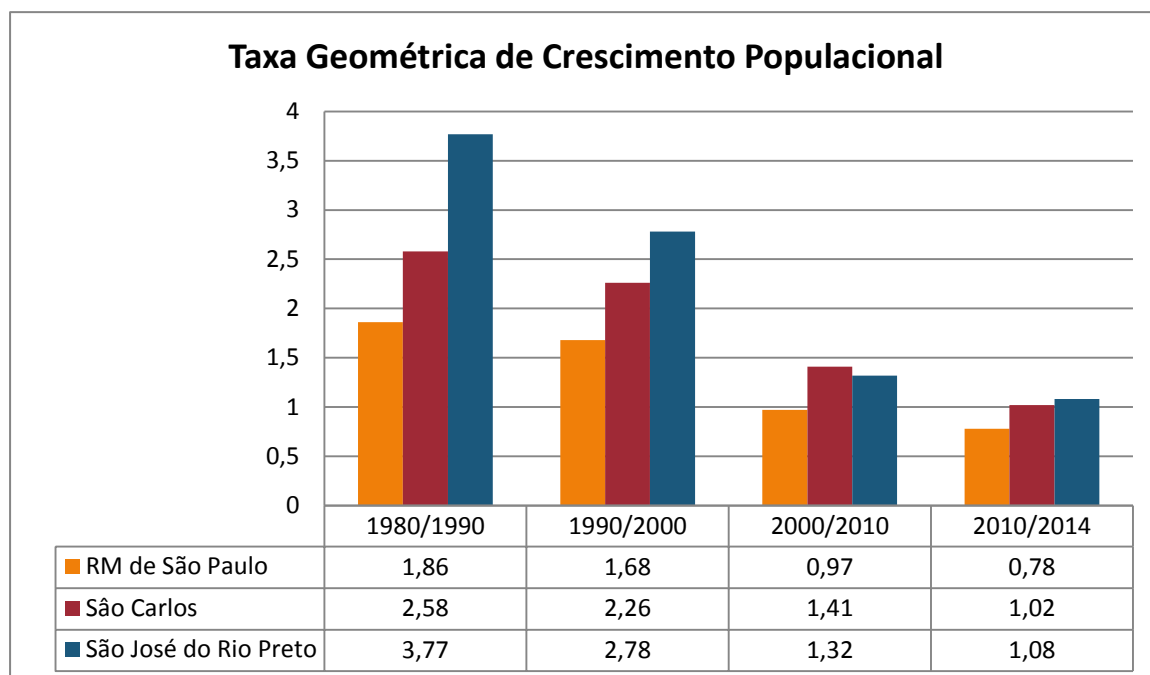
Figura 7 – Municípios paulistas com população de 100 mil a 500 mil habitantes no estado de São Paulo

Estado de São Paulo					Municípios 100.000 a 500.000 hab.			
Ano	População	%	n° de municípios	%	População	%	n° de municípios	%
1970	17.771.928	100	571	100	3.907.913	22	21	4
1980	25.040.712	100	571	100	6.021.594	24	30	5
1991	31.191.970	100	572	100	8.426.959	27	41	7
2000	36.909.200	100	645	100	11.664.570	31	54	8
2010	41.252.160	100	645	100	13.340.269	32,3	66	10,2

Fonte – IAU/USP, 2011

Nesse sentido, os novos padrões demográficos das cidades médias têm apresentado ritmos mais intensos a partir da descentralização da indústria, confirmando a intrínseca relação existente entre o processo de desconcentração industrial com a dinâmica demográfica em que a população acompanha o crescimento das oportunidades de empregos, e o caso de São Carlos e São José do Rio Preto são bastante ilustrativos desse processo. A desconcentração da população urbana pode ser analisada no Gráfico 1 que compara os dados de crescimento da Região Metropolitana de São Paulo com a cidade de São Carlos e São José do Rio Preto, confirmando que o crescimento populacional das cidades médias não metropolitanas são superiores em relação à população da RMSP.

Gráfico 1 – Comparativo da Taxa Geométrica de Crescimento Populacional da RMSP, São Carlos e São José do Rio Preto (1980/2014)



Fonte – Fundação Seade. Elaborado pela autora

Como podem ser observados, os dois municípios apresentaram uma taxa geométrica de crescimento superior às taxas da Região Metropolitana de São Paulo, a partir da década de 1970. No entanto, desde os anos de 1980, o crescimento superior se mantém, mas ocorre associado à desaceleração generalizada do crescimento populacional do país. Nesse sentido, em São Carlos entre 1980 e 1991 a taxa de crescimento era de 2,58%, mas caiu em 2010 para 1,41%. Em São José do Rio Preto, nesse mesmo período, passou de 3,77% entre 1980 e 1991 para 1,32 em 2010.

Comparativamente entre as cidades estudadas, esses dados apontam que no período compreendido entre 1980 a 1991 a cidade de São José do Rio Preto apresentava uma taxa geométrica de crescimento maior que da cidade de São Carlos, na ordem de 3,77% e 2,58%, respectivamente. Posteriormente, no período de 2000 a 2010, apesar de não apresentarem valores muito distintos, essa ordem se inverte e São Carlos cresce com uma taxa de 1,41% e São José do Rio Preto com uma taxa menor de 1,32%.

Outro fator importante que merece destaque, diz respeito ao crescimento da população urbana e da população rural em relação ao crescimento da população total. Em

um período de 30 anos, especificamente de 1980 a 2010, a população rural do município de São Carlos foi reduzida à metade, passando de 8% para 4%. No entanto, a Tabela 2 ilustra que essa dinâmica em São José do Rio Preto aconteceu de forma diferente nesse mesmo período de 30 anos. Entre 1980 e 1990 a população rural diminuiu, mas, a partir da década de 1990 até 2014 a população rural aumentou significativamente. Porém, a proporção entre população urbana e população rural, nos dois municípios, são bastante semelhantes. Em São Carlos, 96% da população é urbana e 4% da população é rural, enquanto que em São José do Rio Preto, 94% da população é urbana e 6% da população é rural.

Tabela 2 – População urbana e rural (1980/2014) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Preto

DADOS REFERENTES AO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS										
Ano	1980		1990		2000		2010		2014	
Pop. Urbana	109.753	93%	144.020	93%	183.092	95%	212.813	96%	221.643	96%
Pop. Rural	9.259	8%	9.742	7%	9.547	5%	8.879	4%	9.247	4%
Pop. Total	119.012	100%	153.762	100%	192.639	100%	221.692	100%	230.890	100%
DADOS REFERENTES AO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO										
Ano	1980		1990		2000		2010		2014	
Pop. Urbana	177.882	95%	263.267	97%	336.519	94%	383.075	93%	399.889	94%
Pop. Rural	9.521	5%	8.469	3%	21.186	6%	24.741	7%	25.827	6%
Pop. Total	187.403	100%	271.736	100%	357.705	100%	407.816	100%	425.716	100%

Fonte – Fundação Seade. Elaborado pela autora

Apesar da abordagem da nova dinâmica demográfica estar associada a um processo de desconcentração, esse fenômeno também é tratado com características de desconcentração e concentração. Desconcentração refere-se a dinâmica demográfica da RMSP com taxas de crescimento negativo, e concentração refere-se a dinâmica demográfica de um número reduzido de cidades com taxas de crescimento superiores às das RMSP.

Nessa nova dinâmica, as metrópoles se consolidam, mas as cidades de porte médio da rede urbana paulista têm aumentado sua importância, tornando-se eixos articuladores do território (CAIADO, 1995; SANTOS, 2010).

Diante de toda a realidade exposta, a probabilidade é de que as cidades médias mantenham seu crescimento na participação da população brasileira por ser considerado um dos principais locais de destinos nos movimentos migratórios à procura de oportunidades de trabalho com um custo de vida menor que o dos grandes centros e com uma melhor qualidade de vida (SANTOS, 2010).

1.3. Funções e hierarquização da rede urbana paulista: a inserção regional de São Carlos e São José do Rio Preto

Diante das dinâmicas discutidas anteriormente, pode-se afirmar que o novo papel das cidades médias na rede urbana paulista se deu, então, a partir da desconcentração das atividades industriais das áreas metropolitanas para as cidades do interior paulista e da ampliação das atividades de comércio e serviço. Steinberger e Bruna (2001, p. 71) acreditam que o *“duplo processo de concentração e desconcentração está ancorado nas cidades médias porque elas são elos de ligação entre os espaços urbano e regional e entre os interesses públicos e privados”* e é esse elo que deu condições para as cidades médias intensificarem sua importância na rede urbana por desempenharem papel de núcleos estratégicos.

A rede urbana do estado de São Paulo certamente é a rede de cidades mais complexa do país devido à sua importante dinâmica econômica, tanto na área da agricultura como no seu recente processo de interiorização industrial. Nesse contexto, é a partir da década de 1980 que as mudanças presentes na rede urbana paulista, motivadas pela ruptura da dinâmica de concentração dos grandes centros urbanos, que as cidades médias passaram a ampliar sua importância por intensificar suas funções econômicas, o que foi possível a partir de base econômica mais concentrada que proporcionou um aumento das escalas geográficas nas quais as relações se estabeleceram. (CAIADO, 1995, 2003; SANTOS, 2010; SPOSITO, 2004b).

Mais recentemente, na busca por consolidação conceitual das cidades médias, outros critérios devem ser adotados, tais como a diversificação da economia, o grau de urbanização, a importância de sua configuração, as suas funções e o seu papel na rede urbana, para especificar com maior propriedade, as dinâmicas presentes nessas cidades que se encontram em crescente desenvolvimento e expansão de sua importância econômica (SANTOS, 2009; ANDRADE, SERRA, 2001; CORRÊA, 2007).

Em paralelo a essas transformações, o acesso a diversos órgãos governamentais como Polícia Federal, Secretaria da Receita e Ministério Público, tornam essas cidades *“elos ainda mais importantes na rede urbana, uma vez que passaram a cumprir mais funções na distribuição daqueles serviços para os seus residentes e os dos municípios vizinhos”* que, além de corroborar com a função administrativa dessas cidades, também contribui para fortalecê-lo em seu novo papel na rede urbana no seu processo de regionalização. (SANTOS, 2010, p. 161).

Segundo a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana – EMPLASA, as cidades médias não metropolitanas são caracterizadas morfológicamente na rede urbana paulista como Aglomeração Urbana - AU, termo usado para definir *“uma categoria de unidade regional que é ancorada no núcleo, da aglomeração urbana, definido pelo estudo da rede – ou seja, polo e municípios a ele articulados, conformando um fato urbano complexo”*, e podem ser entendidos como pólos centralizadores de bens e serviços. O critério para identificação e caracterização das AUs no estado de São Paulo é baseado pelos fatores econômicos, demográfico e físico territorial (EMPLASA, 2011, p. 35).

De acordo com Sposito (2004), é de fundamental importância a observação da posição das cidades médias em relação à rede urbana e sua situação geográfica, pois são condições determinantes em suas interações com as demais cidades do seu entorno. Para Zandonadi (2011) nas aglomerações urbanas não-metropolitanas, as relações se estabelecem pela concorrência e dependência com as cidades de porte inferior ou semelhante. Nesse sentido, o estudo sobre a Rede Urbana Paulista, realizado pela EMPLASA, revela que a articulação funcional entre as cidades é decorrente, sobretudo, da estrutura e da dinâmica de cada cidade, de tal modo que as relações regionais não são mais exclusivas das regiões metropolitanas.

Nessa perspectiva, uma alteração verificada na rede urbana refere-se ao aumento do número de municípios que fazem parte das AUs. O Quadro 1 ilustra a evolução quantitativa dos municípios que fazem parte da Aglomeração Urbana de São Carlos e de São José do Rio Preto, no período entre 1999 e 2009. A AU de Araraquara/São Carlos aumentou sua configuração na rede urbana com a incorporação dos municípios de Matão e Santa Lúcia, passando de 5 para 7 municípios. Já a AU de São José do Rio Preto aumentou sua configuração incorporando os municípios de Cedral e Guapiaçu, passando de 3 para 5 municípios.

Quadro 1 – Evolução quantitativa dos municípios que compõem a Aglomeração Urbana de São Carlos e São José do Rio Preto entre 1999 à 2009

AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO CARLOS			
AU de São Carlos em 1999		AU de São Carlos em 2009	
Municípios	Classificação	Municípios	Classificação
Araraquara	Centro Sub-regional 2	Araraquara	Centro Regional
São Carlos	Centro Sub-regional 2	São Carlos	Centro Sub-regional
Américo Brasiliense		Américo Brasiliense	
Ibaté		Ibaté	
Gavião Peixoto		Gavião Peixoto	
		Matão	
		Santa Lúcia	
AGLOMERAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO			
AU de São Carlos em 1999		AU de São Carlos em 2009	
Municípios	Classificação	Municípios	Classificação
São José do Rio Preto	Centro Sub-regional 1	São José do Rio Preto	Centro Regional
Mirassol		Mirassol	
Bady Bassit		Bady Bassit	
		Cedral	
		Guapiaçu	

Fonte – EMPLASA, 2011. Elaborado pela autora

Apesar do crescimento no número de municípios integrantes das AUs das cidades em análise, somente São José do Rio Preto teve uma elevação na sua classificação hierárquica, passando de Centro Sub-Regional para Centro Regional, enquanto que a cidade

de São Carlos se manteve no mesmo patamar de Centro Sub-Regional. De acordo com os apontamentos realizados pela Emplasa (2011), a Aglomeração Urbana a qual São Carlos pertence, ainda permanece com uma bipolarização entre os municípios de Araraquara e São Carlos, sendo que o primeiro se apresenta como o pólo principal e, por isso, foi o município que aumentou nesse período o seu patamar na classificação hierárquica. Vale observar que esse entendimento se manteve, apesar da população de São Carlos ser superior à de Araraquara.

Grande parte dos municípios não metropolitanos, que se caracterizam como cidades-pólo, possuem uma estreita relação com as cidades pequenas, estabelecendo relações de emprego, mas também de prestação de serviços como saúde, educação, e transporte. Tanto São Carlos, quanto São José do Rio Preto se situam nesse contexto, por estabelecerem relações com seus municípios vizinhos. São Carlos se localiza na região central do estado de São Paulo, e São José do Rio Preto no noroeste paulista.

Mapa 1 – Delimitação do município de São Carlos, de São José do Rio Preto e da RMSP

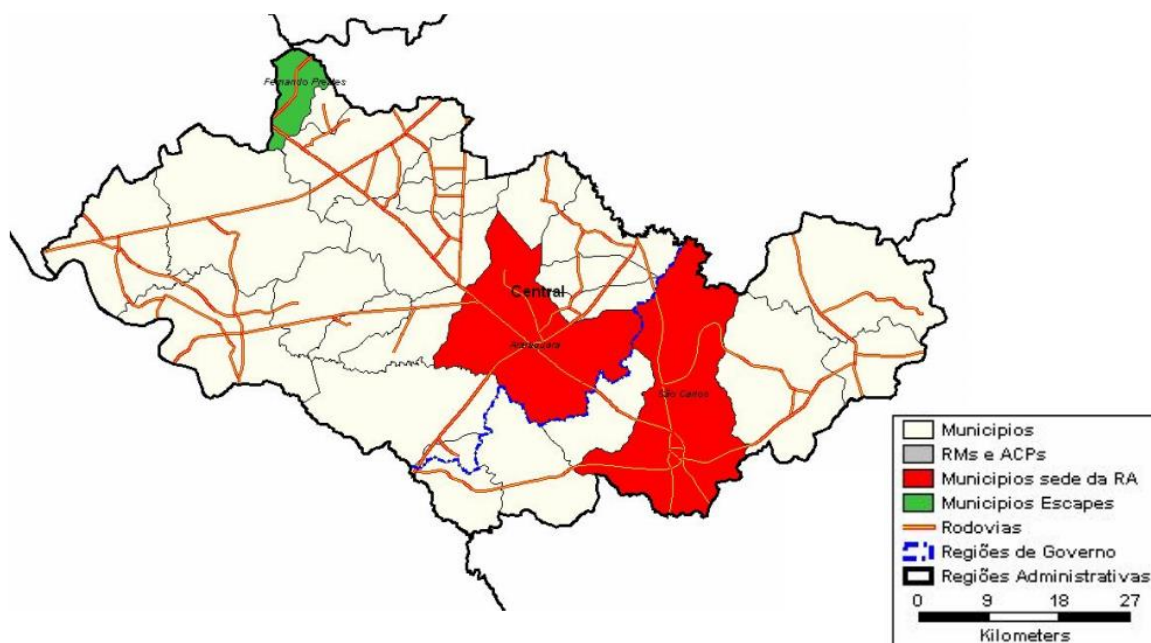


Fonte – Elaboração própria com base digital do Ipea Geo

Além do novo contexto econômico das cidades médias paulistas, essas cidades têm desempenhado papéis político-administrativos desde a década de 1970 quando o governo do Estado de São Paulo definiu regiões administrativas para instalação de divisões que representam o poder público estadual para atendimento regional, dividindo o território paulista em 15 Regiões Administrativas (SPOSITO, 2004).

São Carlos se situa na região Administrativa Central, formada por 26 municípios que ocupam 4,4% do território paulista e compreende as Regiões de Governo de Araraquara e de São Carlos. A posição geográfica regional, considerada como privilegiada, propicia a utilização de um sistema viário multimodal composto por rodovias, ferrovias e um grande número de vias secundárias, para se relacionar economicamente com outras regiões do Estado e do país. A principal via de acesso à região é a Rodovia Washington Luiz (SP-310), que faz a ligação com São José do Rio Preto, ao norte, e com as Rodovias Anhangüera e Bandeirantes, ao sul (IAU/USP, 2011; EMPLASA 2009).

Figura 8 – Região Administrativa Central

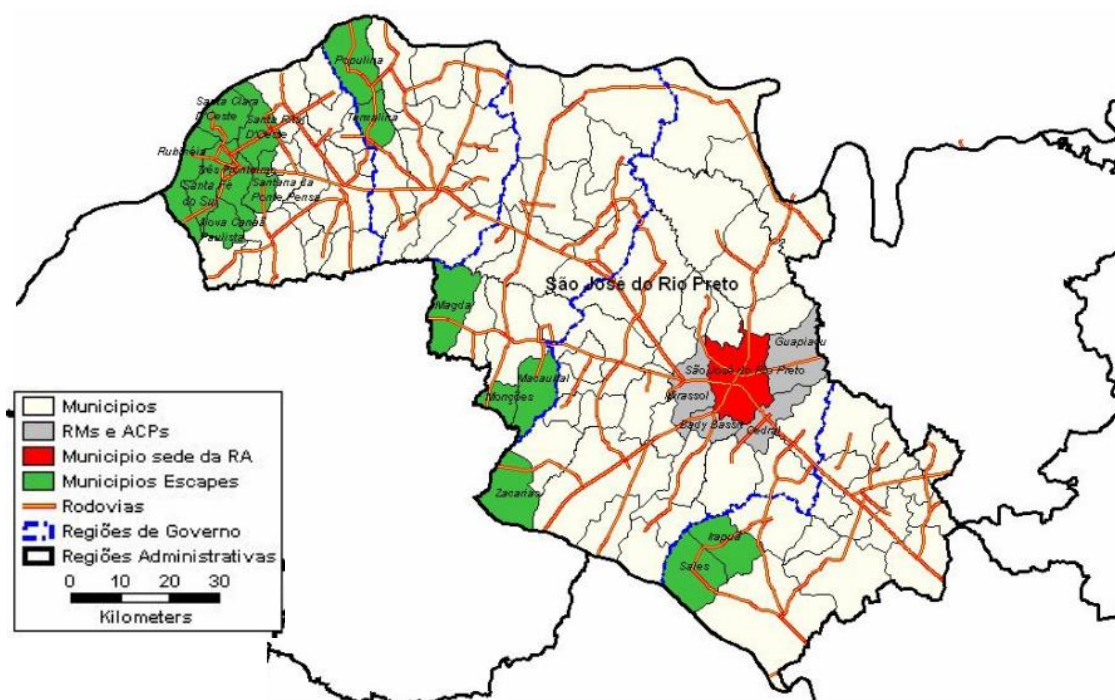


Fonte – EMPLASA, 2009

São José do Rio Preto se situa na Região Administrativa de São José do Rio Preto, formada por 96 municípios que ocupam 10,2% do território paulista e compreende as Regiões de Governo de Catanduva, Fernandópolis, Jales, São José do Rio Preto e

Votuporanga. Na malha viária regional, destacam-se a Rodovia Washington Luís (SP-310), que permite o acesso ao Centro-Oeste do país, a São Paulo e ao Porto de Santos; a Rodovia Transbrasiliana (BR-153), que liga o norte ao sul do país, e a Rodovia Assis Chateaubriand (SP-425), que se estende do sul de Minas Gerais ao norte do Paraná, dando acesso a Ribeirão Preto e a Euclides da Cunha Paulista, ligando Mirassol à divisa com o Mato Grosso do Sul (EMPLASA, 2009).

Figura 9 – Região Administrativa de São José do Rio Preto

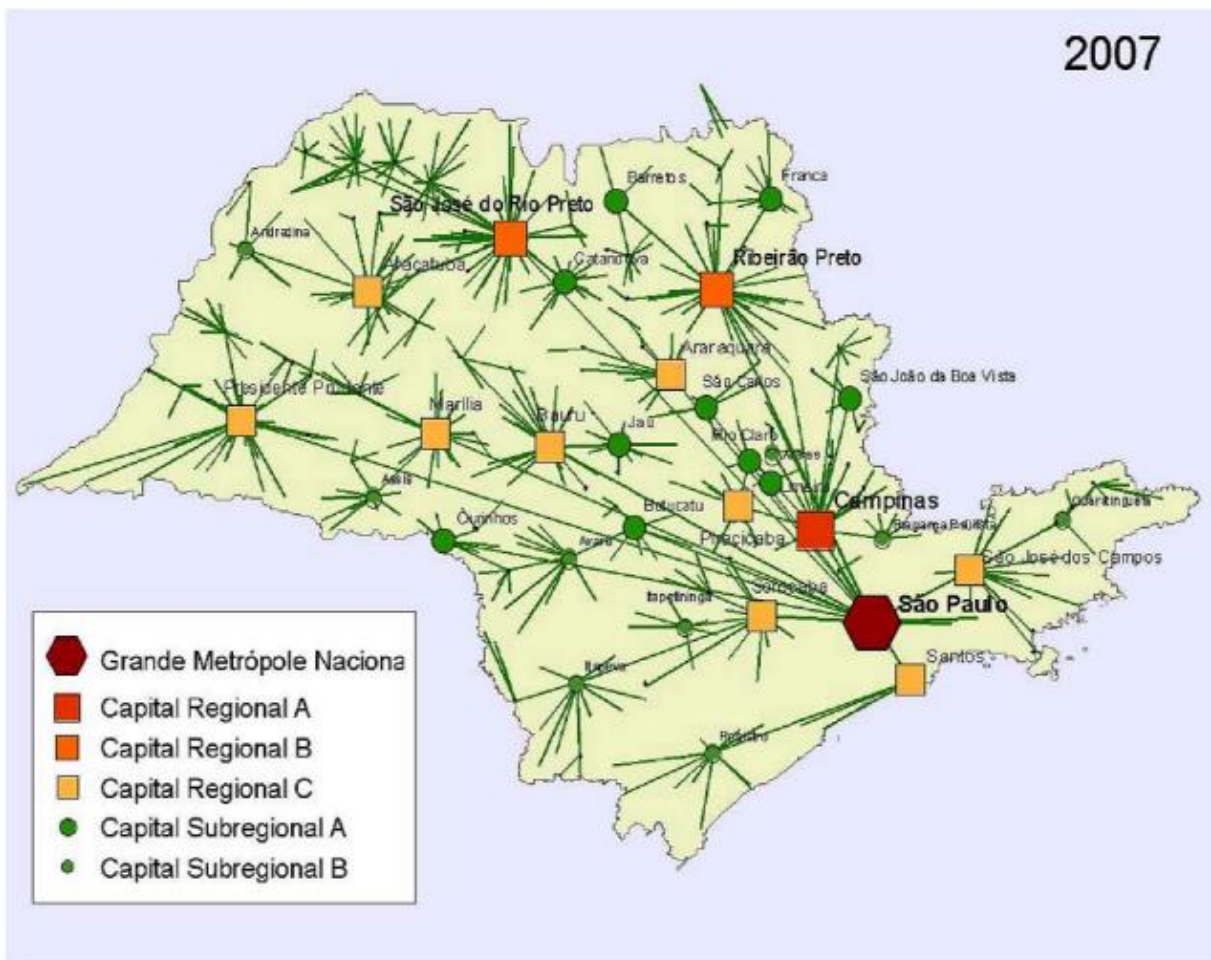


Fonte – EMLASA, 2009

Em pesquisa recente denominada REGIC - Regiões de Influência das Cidades, o IBGE (2007) considera que o estudo das hierarquias estabelecidas a partir das análises de diversas funções urbanas e dos padrões de relacionamento, é essencial para as novas análises sobre a atual configuração da rede urbana brasileira e também para delimitar as áreas de influência de cada cidade a partir das funções de gestão do território. Segundo esses critérios, a classificação de São Carlos foi de Centro Sub-regional A e sua área de influência abrange sete municípios: Ibaté, Descalvado, Dourado, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Santa Rita do Passo Quatro e Itirapina. São José do Rio Preto foi classificado como Capital Regional B e sua área de influência abrangendo 30 municípios paulistas: Adolfo,

Altair, Bálamo, Ibirá, Icém, Ipiruá, Irapuã, Jaci, José Bonifácio, Macaubal Mendonça, Mirassolândia, Monções, Neves Paulista, Nova Aliança, Nova Granada, Onda Verde, Orindiúva, Palestina, Paulo de Faria, Planalto, Poloni, Potirendaba, Sales, Severínia, Tanabi, Ubarana, Uchoa, União Paulista. Além desses, há outro que se situa no estado de Minas Gerais, como o município de Fronteira.

Figura 10 – Hierarquia da Rede Urbana de São Paulo e as Regiões de Influência



Fonte – EMLASA, 2007

Para Sposito (2004b) a ampliação dos papéis econômicos e urbanos desempenhados pelos centros regionais do interior, que adquirem funções de maior complexidade na rede urbana é o que justifica a insuficiência em classificar as cidades médias da mesma forma que se classifica as cidades de porte médio por seu tamanho demográfico. De maneira isolada, o critério quantitativo não considera os papéis dessas

idades na divisão regional do trabalho que se encontra em período de rápidas transformações, redefinindo continuamente o próprio conceito de cidade média.

1.4. Perspectivas na dinâmica social e urbana das cidades médias paulistas

Com o crescimento populacional provocado pelo deslocamento das atividades produtivas do setor industrial, as cidades médias também têm assistido uma expansão física do seu território que, associado às novas estratégias do mercado imobiliário, as áreas urbanas dessas cidades não escaparam dos conflitos territoriais da realidade brasileira, e a expansão física dessa nova dinâmica urbana tem se baseado na expansão horizontal do território urbanizado. Nesse sentido, em paralelo as questões interurbanas, mas não menos importante, o novo modelo de ocupação urbana tem transformado essas cidades no processo de assentamento decorrente do movimento migratório. A estrutura espacial tem se modificado, explicitando os vínculos entre o fenômeno urbano e a atividade industrial como processos articulados e interdependentes. Por isso, é de fundamental importância compreender as relações produzidas entre economia e espaço para avaliar em que medida a globalização da economia influencia as apropriações e as configurações urbanas, visto que as alterações na economia trazem diversas modificações no espaço urbano, desde o abandono de antigas indústrias até a criação de novos espaços (CALDEIRA, 2000; SPOSITO, 2007,2012).

A dinâmica urbana dessas cidades também tem passado por um processo transformativo consequente de uma expansão pautada nos interesses do mercado imobiliário, seja na produção habitacional para a população de baixa renda, seja na produção desenfreada de empreendimentos condominiais que têm como foco a população de rendas mais altas. De acordo com Sposito (2007), é parte desse processo a acentuação das formas de apropriação segregada do espaço, pois os modelos identificados nas áreas periféricas têm configurado uma morfologia urbana descontínua e fragmentada. Nesse sentido, é possível afirmar que as rápidas transformações a partir das modificações econômicas e urbanísticas apontam para profundas alterações nas configurações socioespaciais que têm intensificado o processo de segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Algumas pesquisas afirmam que, em alguns casos, as apropriações periféricas dessas cidades têm extrapolado o perímetro urbano. Dessa forma, o deslocamento das atividades urbanas para as áreas rurais tem produzido cidades de estrutura fragmentada e dispersa. Mais recentemente, esse processo de dispersão tem se tornado mais complexo e diversificado, na medida que assumem a formação de áreas destinadas ao uso industrial, a bairros populares, centros comerciais como o shopping centers, setores de escritórios e serviços como centros médicos, para o lazer e o entretenimento, áreas para campi universitários, além das áreas destinadas à implantação empreendimentos imobiliários com controle e restrição de acesso (REIS FILHO, 2006; 2007).

Ao tratar da urbanização dispersa, Sposito (2007c, p. 98) afirma que esse fenômeno *“não se trata apenas de um processo metropolitano ou de um processo que se estabelece a partir da metrópole”* e nesse mesmo sentido, Sposito (2004b) também considera que a periferia começou a ser uma tendência de ocupação a partir da década de 1950 nas regiões metropolitanas, mas, na década de 1970, também atingiu as cidades de porte médio. Dessa forma, o padrão de expansão física dessas cidades pautado no modelo periférico não é tratado como uma novidade, mas as novas formas espaciais de ocupação que passaram a redesenhar as apropriações nas franjas urbanas e o retorno de velhas práticas na produção habitacional têm contribuído para reforçar o modelo de ocupação segregada nas cidades médias.

O crescimento urbano pautado nas apropriações periféricas representa o modelo de urbanização disperso que, a princípio, se deu pela expulsão da população de baixa renda das áreas mais centrais para as áreas periféricas. Mas, a partir da reestruturação produtiva, já abordada no presente capítulo, a população de alta renda passou a se apropriar também das franjas urbanas, somando à periferia carente construída no período industrial, uma nova periferia constituída a partir de novos Empreendimentos Habitacionais Fechados, apontados como produtos imobiliários em grande expansão (FREITAS, 2008).

Para Caiado e Santos (2003, p. 116) os condomínios fechados horizontais destinados às classes médias e altas e os bairros periféricos sem infraestrutura urbana plena, foram implantados também nas cidades do interior a partir da expansão do mercado imobiliário e de sua nova estrutura de reprodução do capital com processos articulados

entre parcelamento, construção, financiamento e vendas. Para os autores essa nova realidade urbana *“expressa-se em uma dinâmica socioespacial que se repete nas diversas realidades territoriais como ambientes construídos pelo capital e para o capital”* não sendo exclusividade dos grandes centros urbanos.

A segregação socioespacial é um fenômeno característico que está presente na produção do espaço urbano sob a lógica capitalista, conforme aponta Carlos (2013). No entanto, algumas mudanças no padrão de segregação socioespacial têm sido assistidas recentemente nas cidades brasileiras através de novas conformações espaciais que têm contribuído para que esse fenômeno se expresse de modo mais intenso, tornando ainda mais evidente o modelo de ocupação desigual do território que fez parte da história da produção e da apropriação das cidades brasileiras. Ao apresentar alguns elementos para reflexão sobre as características da desigualdade socioespacial urbana, Rodrigues (2007, p. 78) observa que esse processo tem sido estimulado pelo *“sucesso do modo de produção de mercadorias”*, já que a segregação socioespacial não é um problema novo.

Ao fazer um estudo sobre segregação socioespacial, Cunha (2010) identifica na literatura acadêmica que esse fenômeno pode assumir diversas formas, tanto por parte de suas condicionantes, quanto por parte dos impactos provocados, podendo atingir a população de baixa renda na sua maioria, mas também a população em geral e que, por esse motivo, não existe um consenso do real significado e de suas consequências. No entanto, o autor reconhece que a divisão da população no espaço urbano seguiu um critério sociodemográfico no processo de crescimento urbano do Brasil e que esse fato requer cautela dos planejadores e das políticas públicas. Para o autor, as nossas cidades são reflexos de um desenvolvimento que quando se refere à questão locacional, cada família ou pessoa ocupam lugares distintos:

... particularmente, no Brasil, a verdade é que a população não se redistribuiu de forma aleatória no território das cidades e isso tem implicações que, na maior parte das vezes, supera a simples aglutinação de “semelhantes” no espaço passando a ter impactos sobre a forma como estes vivem e se reproduzem socialmente (CUNHA, 2010, p. 65-66).

Sposito (2013) considera segregação um conceito bastante complexo e por isso chama atenção para não se confundir com os conceitos de diferenciação espacial,

produção de desigualdades espaciais, exclusão social e/ou espacial, discriminação social, marginalização, estigmatização territorial entre outros. A autora aponta que vários adjetivos como o social, espacial, socioespacial, urbana, residencial, e étnica podem se agregar ao conceito de segregação, mas afirma que prefere o termo segregação socioespacial, por acreditar que a dimensão social e espacial são as dimensões de maior importância. Nesse sentido, a autora considera que:

... só cabe a aplicação do conceito de segregação quando as formas de diferenciação levam à separação espacial radical e implicam rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o conjunto do espaço urbano, dificultando as relações e articulações que movem a vida urbana (SPOSITO, 2013, p. 64)

Caldeira (2000) afirma que a segregação, espacial ou social, é um dos fenômenos mais importantes presente nas cidades brasileiras, pois a organização do território urbano se dá a partir dos diferentes padrões sociais e da separação de classes.

Apesar dos pontos positivos da urbanidade, a forma como o Brasil desenvolveu seu processo de urbanização acarretou muito mais preocupações do que soluções e, sem dúvida, aumentou ainda mais os problemas sociais. Cunha (2010) alega que, apesar da tendência de melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos, ainda não configura um padrão *“suficiente para atender em quantidade e qualidade as demandas existentes”*, acrescentando *“que os processos históricos de formação de nossas sociedades foram sempre muito elitistas, pouco igualitários, gerando muita exclusão e conflitos sociais”*. Observa, ainda, que a leitura desse processo deve ser encarada com um olhar muito mais realista do que pessimista (CUNHA, 2010, p. 66-67).

Pode-se assinalar que os interesses que orientam o mercado imobiliário na produção do espaço urbano, geram dinâmicas de ocupação diferentes e para classes econômicas distintas, mas, em ambos os casos, intensificam a construção de uma cidade cada vez mais dispersa e fragmentada. Como esse trabalho aborda o estudo da produção habitacional destinada para classes sociais distintas, a com base nos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, e dos Empreendimentos Habitacionais Fechados - EHF, a temática da segregação residencial é de extrema importância, pois contribui para uma melhor compreensão dos processos e das formas que essa produção insere nas

idades. De acordo com Côrrea (1995), a segregação residencial é a expressão no espaço urbano decorrente da diferença do poder econômico que cada faixa de renda possui para pagar por um espaço de moradia, que apresenta características diversas no que diz respeito, tanto ao padrão habitacional, quanto ao local de inserção urbana (CORRÊA, 1995).

A segregação residencial produzida nas bordas urbanas tem duas faces de maior relevância para esse trabalho, e que vêm sendo denominada no trabalho de “autossegregação” e de “segregação imposta” (Dal Pozzo, 2011; Corrêa, 2013). No primeiro caso, o conceito de “autossegregação” se refere aos espaços confinados, voltados para atender as demandas habitacionais que buscam conforto, privacidade, segurança e demais atividades complementares para os segmentos de mais alto poder aquisitivo, resultando nos loteamentos fechados e nos condomínios horizontais fechados. A denominação atribuída se baseia na possibilidade de escolha do modo de vida e da localização de morar dessas classes sociais.

Por sua vez, a segregação residencial baseado no modelo de “*segregação imposta*” é também resultado de uma política habitacional que tem sido refém da obtenção de terras ao menor custo possível, geralmente localizada em áreas mais distantes e menos abastadas de melhorias urbanas. Nesse caso, a oportunidade de escolher o local de moradia e o tipo de habitação é praticamente nula, pois dependem do acesso ao menor custo possível. A “*segregação imposta*” pode assumir diferentes configurações, tais como, favelas, assentamentos informais e moradias precárias, sobretudo, em áreas periféricas sem infraestrutura adequada. Já a “*segregação induzida*”, apesar de deter algumas opções de escolha, essas se encontram limitadas tanto pelo preço dos terrenos quanto pelo preço das casas, e por isso acabam apresentando uma variação no que diz respeito à localidade e à qualidade das moradias e o seu grau de homogeneidade social é menor nos espaços dos sujeitos autossegregados e nos espaços dos sujeitos da “*segregação imposta*” (CORRÊA, 2013).

Ao abordar a produção do espaço urbano, Corrêa (1995) destaca que a atuação do Estado na organização da cidade tem sido complexa tanto no tempo como no espaço, e tem contribuído tanto para consolidar a periferia através da “*segregação imposta*”, como para constituir a nova periferia. Para o autor, a segregação é um processo

dinâmico, que se modifica no espaço e no tempo de forma que uma área é considerada adequada durante certo tempo por um grupo social e, a partir de outro momento, pode ser considerada adequada para outros grupos, inferiores ou superiores, sendo essa dinâmica própria do capitalismo.

Essas novas tendências de apropriação do solo urbano, que têm intensificado o padrão de segregação socioespacial, estão associadas a duas modalidades de ocupação mais contratantes. A primeira refere-se à implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, alavancados por programas governamentais focados na aquisição da casa própria para as camadas de renda mais baixa, que permanecem se implantando nas periferias urbanas, e a segunda modalidade refere-se à proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados – EHF, decorrentes de uma aspiração social por mais espaço, conforto e segurança, oferecidos pelo mercado imobiliário.

Crescimento e configuração da periferia urbana e a Política Habitacional no Brasil

A acelerada transformação do Brasil de um país rural para um país urbano foi marcada pela lógica excludente do ponto de vista territorial, iniciando o processo de periferização nas cidades brasileiras. Durante esse processo os requisitos de urbanidade não foram universalizados, resultando tais carências e precariedades que têm revelado no quadro urbano em crescentes desigualdades, constituindo-se um dos maiores desafios do século XX, que permanecem no século XXI. As taxas de urbanização, a ausência de políticas inclusivas e a omissão do Estado, induziram a ocorrência da habitação como uma questão social.

Historicamente, a partir do século XIX, um dos modos produzidos para abrigo da população mais carente foi o cortiço, que era uma solução de mercado, uma moradia alugada, um produto de iniciativa privada altamente rentável. Esse modelo de alojamento desencadeou diversos problemas contraditórios nas cidades brasileiras. Do mesmo modo que a burguesia precisava da mão de obra dessa população trabalhadora, também aplicava medidas para regular essa convivência. Sob a alegação de controle da expansão das epidemias e da salubridade urbana, os Códigos de Posturas de época legitimavam as remoções populares em nome da modernização e da higienização (VILLAÇA, 1986; BONDUKI, 1998). A partir de pactos entre os interesses imobiliários e a legislação urbanística, os centros urbanos foram se transformando, de tal modo que:

... a demolição dos cortiços insalubres era sistematicamente invocada para a proteção da saúde pública, porém, eles somente eram demolidos nas áreas mais centrais da cidade, especialmente para dar lugar as grandes avenidas que viriam para “embelezar e modernizar” nossas cidades (como se alegava na época), ou seja, abrir espaços para a frutificação do capital imobiliário (VILLAÇA, 1986, p. 15).

Um outro modo de alojamento da população trabalhadora nas cidades brasileiras foi produzido por meio das vilas operárias, que tinha intenção de ser uma solução ao problema da habitação, embora tenha sido uma tentativa sem sucesso por não atingir o

número necessário da demanda e pelo controle e imposição de um modo de vida submisso aos interesses patronais. Para a burguesia, era melhor conviver com as vilas operárias do que com os cortiços, porém, algumas medidas foram adotadas pela legislação vetando a construção de vilas operárias em locais nobres das cidades. Esse propósito de separação ficou evidente no Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894 e, na Lei nº 414 de 1901, dispondo que as vilas operárias construídas fora do perímetro central ficavam isentas de pagamentos de impostos (VILLAÇA, 1986; BONDKI, 1998).

O período de 1920 a 1950 marcou a mudança do modelo para a expectativa da casa própria como forma de moradia da maior parte da população urbana no país, até mesmo da população de menor renda. Os cortiços e as casas de aluguel permaneceram como uma das formas de moradia, porém, em menores proporções decorrentes de outras modalidades de produção habitacional, tanto da classe dominante, quanto da classe trabalhadora. Passou a prevalecer a compra da casa própria, sendo ela autoconstruída ou adquirida do mercado, conforme menciona Villaça (1986). Essa realidade induziu a migração da população de menor renda para as áreas periféricas urbanas, onde o preço da terra era mais baixo, justamente pelas carências e precariedades de infraestrutura e equipamentos urbanos. Esse movimento de expansão periférica teve severas consequências para o crescimento da informalidade fundiária e edilícia. Para Bonduki (1998), em São Paulo, diferentemente do Rio de Janeiro, a expansão dessas áreas teve início na década de 1940 como consequência da crise da habitação, e a expansão da periferia se deu a partir da autoconstrução em loteamentos precários, sem infraestrutura urbana e transporte.

Essa condição de exclusão dividiu a cidade em territórios distintos, os quais Rolnik (2007, p. 272) identifica uma duplicidade entre a “*porção legal, rica e com infraestrutura*” e a porção “*ilegal, pobre e precária*” que expressam a desigualdade social e de renda como fator de reprodução dessa disparidade urbana. Como observa Vasconcelos:

... o Estado não investe suficientemente em habitações sociais (nem nas infraestruturas e equipamentos urbanos) e como a população pobre em boa parte não consegue participar desses programas devido à irregularidade de seus vencimentos, ela vai habitar nos espaços periféricos onde são permitidos usos que nas áreas mais centrais são proibidos, pois depende de licenças municipais (VASCONCELOS, 2013, p. 31).

Segundo Schvasberg (2011), o modelo de ocupação desigual e fragmentado construído e implantado no território brasileiro é uma das resultantes complexas desse intenso fluxo migratório. Porém, é importante ressaltar o que Ferreira chama atenção de que, não se deve atribuir ao crescimento acelerado, a explicação para as condições desiguais das cidades brasileiras, pois esse desequilíbrio:

... é resultante não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade... (FERREIRA, 2009, p.1).

Dessa forma, há décadas, o modelo de apropriação urbana no processo de crescimento das cidades brasileiras seguiu uma lógica de ocupação configurada na concentração da população de rendas mais altas nas áreas bem dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos que, geralmente, eram os setores mais centrais das cidades. Em contrapartida, a população de menor renda ficou sujeita ao que Ferreira (2009, p. 13) denomina de política habitacional da “*não-ação*” pela ausência da ação governamental, induzindo a formação de grandes periferias com moradias obtidas por meio da autoconstrução, associada ou não à informalidade fundiária. Nesse mesmo contexto, Maricato (2007) reforça que as alternativas habitacionais para essa população, desde o começo da urbanização no país, não foram oferecidas pelo mercado e nem promovidas pelas políticas públicas.

Nesse sentido, a ocupação espontânea das áreas periféricas pela população de rendas mais baixas, a partir do século XX, foi uma das principais consequências do processo de urbanização desigual e que permanece visível até o presente. Dessa forma, a fragmentação do espaço urbano, o crescimento e adensamento das periferias urbanas e o aprofundamento da segregação socioespacial são as principais características desse intenso processo de urbanização brasileiro.

Diante disso, diversas foram as intervenções de políticas públicas habitacionais para superar esse quadro, marcadas especialmente pela criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1964, e pela criação do Ministério das Cidades em 2003. No entanto, é importante apontar que o BNH foi extinto em 1986 e no período que marca a sua extinção até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tal política foi de

responsabilidade de sete ministérios ou de organizações administrativas diversas, marcando a falta de consolidação e articulação de uma agenda com medidas estratégicas para superar o problema da habitação no país. Dessa forma, é possível dizer que uma das características marcantes da política habitacional brasileira tem sido a falta de continuidade na sua esfera institucional (MARICATO, 2006; VIEIRA, CHAVES, 2011).

Na intenção de ampliar o mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos através da criação de mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais, o governo federal viabilizou um grande aporte de recursos para o setor habitacional com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, em 2009. Foram destinados R\$ 34 bilhões exclusivamente para o setor habitacional, compostos por R\$ 25,5 bilhões de recursos não onerosos advindos do Orçamento Geral da União - OGU, mais R\$ 7,5 bilhões do Fundo de garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. A meta deste programa era a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até 6 salários mínimos, e 200 mil para famílias com renda familiar de 6 a 10 salários mínimos. Cada uma destas faixas de renda apresenta um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação (SHIMBO, 2010).

Contudo, algumas modalidades de conjuntos habitacionais, alavancados por programa governamentais e operado pelo segmento privado da construção civil, têm sua inserção isolada de maneira desmedida em relação ao tecido urbano, contribuindo para a expansão das periferias precárias já existentes. Para ressaltar melhor a busca por terras mais baratas é necessário retomar alguns aspectos da política habitacional no país, considerando uma leitura com perspectiva histórica.

2.1. Aspectos iniciais da política e da abordagem habitacional

Uma importante política habitacional no Brasil foi criada pelo Banco Nacional de Habitação - BNH em 1964, com o objetivo de financiar a aquisição da casa própria para a população de baixa renda, representando uma das interferências do Estado na produção de

moradias, considerado um dos setores mais privilegiados no período do regime militar (AZEVEDO, 1988; ARRETCHE, 1990).

De acordo com Bonduki (1998), com a crise da habitação, surgiram diversos empreendimentos que exploraram a expectativa do sonho da casa própria. Apesar do país enfrentar muitos problemas em suas cidades, para Bolaffi (1982), em 1964 a habitação popular foi escolhida pelo governo federal como um problema fundamental. Apesar de ser uma decisão relevante, o banco fundado nesse período, com o intuito de resolver a questão habitacional, em 1967 passa a captar recursos do depósito do FGTS, tornando-se, depois do Banco do Brasil, a segunda instituição bancária do país, impulsionando a financeirização da política habitacional.

O BNH e o Sistema Financeiro de habitação - SFH foram criados pela Lei nº 4.380 de 1964, com a missão de incentivar a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda. Mas dez anos após sua criação, o problema do déficit habitacional permanecia mesmo com a magnitude dos investimentos no setor. As ações do BNH não passaram de medidas estratégicas para encarar a crise econômica da época, de tal modo que o relatório anual do BNH, em 1971, afirmava que apenas 24% da demanda havia sido atendida por essa política habitacional. As intenções de melhorar as condições habitacionais das camadas mais pobres foram aos poucos abandonadas, e os dados apontam que, dos recursos fornecidos pelo SFH entre 1965 e 1985, apenas 6,4% foram destinados para as famílias com renda inferior a 3,5 salários mínimos, tornando o banco na maior fonte de financiamento para a classe média na década de 1970 (VILLAÇA, 1986; BOLAFFI, 1982; CALDEIRA, 2000).

O BNH tinha como base o SFH, criado a partir de dois subsistemas, de acordo com as rendas que seriam atendidas. O primeiro subsistema, que captava recursos da poupança voluntária do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, tinha como foco a população de renda média e alta e era operado pelo setor privado por meio dos agentes financeiros e construtores imobiliários, onde o Estado intervia através de mecanismos regulatórios, controlando o processo de financiamento e definindo as condições de investimento do setor privado. Já o segundo subsistema, tinha seus recursos advindos da poupança compulsória dos trabalhadores a partir do FGTS, destinava-se para os

setores de rendas mais baixas e era operado por agentes estatais, criados para assumirem a função de agentes promotores, e deveriam trabalhar em conjunto com o setor privado de construção. Nesse caso, o Estado participava em alguns momentos do processo construtivo, além de também desempenhar o importante papel na definição das condições de investimentos do setor privado (AZEVEDO, 1988; ARRETCHÉ, 1990;).

Para Arretche (1990), apesar dos dois subsistemas, FGTS e SBPE, terem sido importantes na produção de novas unidades naquela época, representando 25% da produção de todo o país, o SFH não conseguiu atingir as necessidades habitacionais da população, além de não ter alcançado a população de baixa renda, que continuou a se apoiar na autoconstrução, expandindo as periferias de forma espontânea.

No entanto, diversas são as críticas feitas ao modelo proposto pelo BNH, e a principal delas refere-se à falta de capacidade de não atender à população de renda mais baixa. Como descreve Azevedo (1988), apesar dos esforços, o BNH não atingiu de fato os setores de rendas mais baixas por ter passado por um processo de mudança da clientela, pois, mesmo com os subsídios, a situação financeira das famílias com renda menor que 3 salários mínimos era tão precária, que não podiam assumir a contrapartida exigida. No entanto, outros fatores também são alvos de crítica, tais como, a padronização das unidades habitacionais, as soluções uniformizadas para todo o território nacional, a construção de casas em grandes conjuntos para diminuir os custos, além da implantação em locais distantes do centro com infraestrutura bastante precária.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 consolidou uma série de avanços nas políticas sociais, urbanas e ambientais, conquistadas por meio da discussão e da pressão de movimentos sociais. Porém, a questão habitacional foi abordada apenas com atribuição e competência entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na promoção de programas de construção de moradias e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Sua incorporação constitucional como um direito social ocorreu apenas em 2000 através da Emenda Constitucional nº 26 de 14/02/2000, por iniciativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Por meio das referências internacionais, é possível encontrar um indicativo importante que comprova a inclusão tardia da moradia como um direito em um texto constitucional brasileiro, na medida em que

esse reconhecimento foi feito na Assembleia das Nações Unidas em 10/12/1948 na Declaração Universal dos Direitos Humanos (SILVA, 2011).

Os municípios ganharam mais autonomia nas decisões relativas às suas políticas públicas a partir da Constituição de 1988, que disponibilizou alguns instrumentos de política urbana, posteriormente regulamentadas pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Nesse processo de descentralização da administração pública, as prefeituras assumiram o poder de gerir recursos adquiridos em programas e projetos, aplicando segundo diretrizes e normas estabelecidos pelo governo federal. Os artigos constitucionais 182 e 183, que tratam da política urbana, instituíram o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, tratando inclusive do princípio de função social da propriedade urbana. A partir dessa nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade obrigam todo município com população superior à 20 mil habitantes, a elaborar seus respectivos Planos Diretores. Assim, cada município poderá introduzir instrumentos urbanísticos que possibilitem ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para a produção de habitação destinado para a população de baixa renda (ROLNIK, et al, 2010).

O Quadro 2 organiza os instrumentos do Estatuto da Cidade que, se aplicado de maneira adequada no Plano Diretor poderão contribuir com a temática habitacional na esfera municipal.

Quadro 2 – Instrumentos do Estatuto da Cidade para Habitação de Interesse Social

INSTRUMENTOS	O QUE É E COMO CONTRIBUI
<p>Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) ou AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. - Assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres, criando uma reserva de mercado de terras para habitação de interesse social; Ampliar a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população; regular o mercado de terras urbanas, reduzindo o preço dos terrenos; aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com proprietários de terras bem localizadas, onde o mercado atua com força

<p>Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O PEUC é um instrumento urbanístico em que a prefeitura obriga o proprietário de um imóvel a fazer melhor uso da localização desse imóvel, fixando um prazo para isso acontecer. - Coibir a ociosidade de terrenos bem localizados na cidade ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento.
<p>IPTU Progressivo no Tempo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O IPTU progressivo no tempo também é um instrumento urbanístico que pune o proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado com o aumento anual da alíquota de IPTU do imóvel enquanto for descumprida a obrigação de fazer melhor uso desse terreno. - Assim como o PEUC, o IPTU progressivo no tempo também é um instrumento previsto na Constituição Federal para indução da ocupação e melhor aproveitamento do território urbano.
<p>Desapropriação com Títulos da Dívida Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É a perda da propriedade particular sobre um terreno urbano em favor da prefeitura, mediante o pagamento com títulos da dívida pública. Como é uma penalidade, também é conhecida como desapropriação-sanção. - É um instrumento urbanístico de penalização para o dono do terreno urbano que descumprir a função social definida pelo Plano Diretor ou demais leis municipais (se houver).
<p>Consórcio Imobiliário</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Consórcio Imobiliário é um mecanismo para viabilizar parcerias entre proprietários de imóveis e prefeituras para urbanizar áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e/ou contenham imóveis subutilizados ou não utilizados. - Induzir e viabilizar a utilização de terrenos estratégicos para o desenvolvimento do município, urbanização e edificação de uma área específica; aumentar a oferta de terra urbanizada para as classes populares; viabilizar empreendimentos em casos nos quais o proprietário não tem condições de fazê-los sozinho.
<p>Direito de Preempção</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É a obrigação que um proprietário tem, no momento que desejar vender seu terreno, de ofertar, nas mesmas condições de mercado, um terreno à prefeitura antes que a qualquer outro interessado. Por essa razão, também é conhecido como direito de preferência. - É útil para a obtenção de terras pelos municípios para os mais diversos fins, a serem adquiridas nas condições reais de mercado, sem qualquer tipo de sobrevalorização ou morosidade decorrentes de processos de desapropriação.
<p>Novos procedimentos para Desapropriação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A desapropriação é a tomada compulsória de uma propriedade particular pelo poder público, mediante a indenização ao proprietário. - No caso dos municípios, serve para a obtenção de áreas de interesse público, independentemente da vontade do proprietário em vendê-las.
<p>Doação em Pagamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É uma forma de proprietários com dívidas tributárias poderem quitá-las através de terrenos ou prédios. Originalmente a dação não é um instrumento urbanístico. A dação nasceu como um instrumento tributário. Mas como implica a transferência de imóveis para o poder público, o instrumento acaba se tornando um importante instrumento para suas políticas sobretudo

	<p>habitacionais.</p> <p>- Sob o ponto de vista do devedor (contribuinte) é a possibilidade de resolver suas dívidas com o município, mesmo que não tenha o dinheiro para a quitação; para o município (credor) o instrumento serve para a obtenção de terras de interesse público, independentemente da vontade do proprietário em vendê-las.</p>
Abandono	<p>- O abandono é uma das hipóteses previstas para que um proprietário perca o direito de propriedade sobre um imóvel.</p> <p>- Serve para caracterizar o pouco ou nenhum uso da propriedade imobiliária, ou, ao menos, o descumprimento da função social da propriedade. Depois disso, se for um terreno ou prédio urbano resta à prefeitura arrecadar a propriedade imobiliária, e utilizá-la.</p>
Concessão de Direito Real de Uso	<p>- A CDRU é o repasse, por meio de termo ou contrato, de alguns dos direitos da propriedade imobiliária. O Estatuto da Cidade a prevê como instrumento urbanístico, mas ela foi também criada pelo Decreto-Lei nº 271/1967. É um contrato, com as seguintes definições: O concedente – o proprietário da área que transfere parte de seus direitos; O concessionário – recebe direitos de uso de um imóvel para os fins contratados.</p> <p>- A CDRU serve de alternativa para a implantação de projetos habitacionais sem a necessidade de compra, desapropriação, doação etc.</p>

Fonte – Baseado em Rolnik et al, 2010. Elaborado pela autora

A relação entre esses instrumentos do Estatuto da Cidade e a aplicação adequada no Plano Diretor veio preencher a falta de conexão entre os programas habitacionais com a política fundiária. A falta de uma política fundiária integrada à política habitacional é apontada como a causa principal da localização periférica de diversos conjuntos habitacionais populares, além dos valores altos dos terrenos em áreas de expansão urbana devido a uma forte especulação imobiliária, que também contribuiu para dificultar o acesso das famílias de rendas mais baixas às condições adequadas de habitação, estimulando a proliferação de loteamentos ilegais. Também se insere nesse contexto, a descontinuidade e a falta de uma articulação entre os três níveis de governos, Federal, Estadual e Municipal para tratar da questão habitacional no país (BRASIL, 2004). Nesse sentido, é possível afirmar que:

a produção de Habitação de Interesse Social está diretamente vinculada ao processo de urbanização e, portanto, de produção da cidade; não pode, nesse sentido, ser tratada de forma setorial sem sua estreita articulação com as ações que implicam crescimento e expansão urbanos, valorização imobiliária, inclusão/exclusão socioambiental, entre outras (PLHIS, 2010, p. 11).

A política habitacional no município de São Carlos está estruturada a partir de duas instâncias principais e complementares. A primeira delas, refere-se à atuação da Progresso e Habitação São Carlos - PROHAB, criada em 1985, que atua como órgão operador da política habitacional através da implementação de planos e projetos direcionados à população de baixa renda, além de formular programas integrados para obtenção de recursos externos. A segunda instância refere-se à atuação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SMH DU, criada em 1997, que atua enquanto órgão gestor através da formulação das diretrizes da política habitacional do município.

O Plano Diretor do Município de São Carlos, instituído pela Lei nº 13.691 de 25/11/2005 disciplina o uso e a ocupação do solo urbano e a política urbana do município, incluindo os instrumentos de indução de política urbana disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. A política habitacional é disciplinada em vários artigos, como mostra o Quadro 3:

Quadro 3 – A política habitacional no Plano Diretor Municipal de São Carlos

HABITAÇÃO NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO CARLOS	
<p style="text-align: center;">TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA</p> <p style="text-align: center;">SEÇÃO I DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL</p> <p style="text-align: center;">Arts. 10 a 12</p>	<p>Art. 10. Determina que a Política Municipal de Habitação de Interesse Social deverá ser articulada com o desenvolvimento urbano e formulada pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano como seu órgão gestor, e pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos S/A como o seu órgão operador;</p> <p>Art. 11. Define os objetivos, princípios e diretrizes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social;</p> <p>Art. 12. Determina que ação integrada dos órgãos públicos e da iniciativa privada, no intuito de incentivar o encaminhamento de soluções habitacionais, principalmente para a população de baixa renda fica sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano que deverá também articular com as demais políticas dos Governos Federal e Estadual.</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO II DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V DAS ÁREAS DE ESPECIAIS INTERESSES</p>	<p>Art. 74. Define que as Áreas Especiais de Interesse Social são partes do território destinadas a criar condições de moradia à população de baixa renda, classificadas em AEIS 1, AEIS 2 e AEIS 3;</p> <p>Art. 75. Define AEIS 1 como áreas ocupadas pela população de baixa renda de forma espontânea, irregular ou clandestina, sem infraestrutura urbana e social que o Plano Diretor pretende implantar programas habitacionais;</p> <p>Art. 76. Define AEIS 2 como áreas compostas por empreendimentos de</p>

<p style="text-align: center;">SEÇÃO VII DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL</p> <p style="text-align: center;">Arts. 74 a 89</p>	<p>iniciativa pública ou órgão institucional, já consolidados ou em implantação, destinados às habitações de interesse social, dotados de infraestrutura e de serviços urbanos ou que estejam recebendo investimentos dessa natureza.</p> <p>Art. 77. Define AEIS 3 como áreas ocupadas por imóveis não utilizados, não edificadas ou subutilizadas, preferencialmente dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos ou que estejam recebendo investimentos dessa natureza, adequadas à implantação de programas habitacionais de interesse social.</p> <p>Art. 78. Define que, por meio de Lei Municipal Específica poderá ser criada novas Áreas Especiais de Interesse Social classificadas como 1, 2 ou 3;</p> <p>Art. 79. Determina quais instâncias poderá solicitar a delimitação de novas Áreas Especiais de Interesse Social dos tipos 1, 2 ou 3:</p> <p>Art. 80. Define as Áreas Especiais de Interesse Social tipo AEIS 1, delimitadas no Anexo nº 06 desta Lei;</p> <p>Art. 81. Define as Áreas Especiais de Interesse Social tipo AEIS 2, delimitadas no Anexo nº 06 desta Lei;</p> <p>Art. 82. Define as Áreas Especiais de Interesse Social tipo AEIS 3, delimitadas no Anexo nº 06 desta Lei;</p> <p>Art. 83. Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar os assentamentos em AEIS 1, cujas ocupações não apresentem riscos ou, quando couber, reassentar a população moradora em outras áreas.</p> <p>Art. 84. Determina que os empreendimentos destinados para processo de regularização de loteamento, favelas e ocupações de áreas públicas ou privadas, deverão ser precedidos de Plano de Urbanização Específica de Interesse Social;</p> <p>Art. 85. Determina que o Plano de Urbanização para cada Área Especial de Interesse Social-AEIS, deverá ser estabelecido por Decreto do Poder Executivo Municipal após manifestação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e deverá prever alguns parâmetros;</p> <p>Art. 86. Impõe algumas regras para viabilizar o Plano de Urbanização Específica de Interesse Social;</p> <p>Art. 87. Define alguns parâmetros técnicos mínimos que deverá conter no Plano de Urbanização Específica de Interesse Social;</p> <p>Art. 88. Define algumas áreas que não poderão ser objeto de regularização em AEIS 1;</p> <p>Art. 89. Permite a regularização de áreas de assentamentos já existentes até a publicação desta Lei, em áreas “non aedificandi” ao longo de corpos d’água, quando não houver a possibilidade de relocação da população residente para outra área, será admitida a regularização desde que atende algumas especificidades.</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO III DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO</p>	<p>Art. 131. Considera Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHIS, aquele caracterizado como de interesse público e vinculado à política habitacional municipal, destinado para assegurar moradia à população de</p>

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I PARCELAMENTO DO SOLO</p> <p style="text-align: center;">SEÇÃO I DA ZONA DE REGULAÇÃO E OCUPAÇÃO CONTROLADA – ZONA 4</p>	<p>baixa renda, em acordo com padrões urbanísticos e construtivos estabelecidos nesta Lei e em legislação específica;</p> <p>Art. 132. Determina que os EHIS deverão ser aprovados pelos órgãos competentes e elaborados, desenvolvidos e implantados por entidades públicas, por agentes promotores ou entidades privadas autorizados por Lei;</p> <p>Art. 133. Permite nos EHIS, além do uso residencial, categorias de uso não residencial, em conformidade com o Plano de Urbanização proposto e aprovado pelos órgãos competentes;</p> <p>Art. 134. Determina que os EHIS poderão ser implementados em loteamentos, em lotes urbanizados, em conjuntos habitacionais, na regularização de áreas ocupadas espontaneamente, em unidades habitacionais resultantes de regularização ou de requalificação, em áreas públicas, privadas ou em áreas resultantes da aplicação dos instrumentos de indução da Política Urbana, segundo parâmetros definidos nesta Lei e em Legislação Municipal específica;</p> <p>Art. 135. Permite nos EHIS a construção de unidades habitacionais unifamiliares, multifamiliares, exclusivamente residenciais ou mistas horizontais ou verticais, atendendo os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos nesta Lei e em legislação municipal específica;</p> <p>Art. 136. Determina que os EHIS serão destinados às famílias de baixa renda organizadas por meio de associações, cooperativas ou aquelas devidamente cadastradas pelo Poder Executivo Municipal;</p> <p>Art. 137. Define que os EHIS poderão ser executados nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, nas áreas resultantes de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, nas áreas resultantes de outros Instrumentos de Indução da Política Urbana, nas áreas adquiridas com recursos do Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou nos empreendimentos particulares devidamente aprovados por Lei;</p> <p>Art. 138. Define as dimensões mínimas dos lotes resultantes de parcelamento destinado a EHIS;</p> <p>Art. 139. Permite que os lotes resultantes de parcelamentos já implantados sejam ser desdobrados ou remembrados para implementação de EHIS, quando resultarem da aplicação dos Instrumentos de Indução da Política Urbana previstos nesta Lei.</p>
---	---

Fonte – São Carlos, 2005. Elaborado pela autora.

Em São José do Rio Preto cabe a Secretaria Municipal de Habitação - SMH, criada em 1988 e a Empresa Municipal de Construções Populares - EMCOP, criada em 1979, promover a política habitacional. No entanto, é importante ressaltar que a Secretaria Municipal de Habitação foi reestruturada em 2010, e atua com prioridade nos processos de regularização fundiária. Nesse caso, fica sob responsabilidade da EMCOP estudar, gerir e executar os projetos de habitação popular no município, com a finalidade de diminuir o

déficit habitacional. A ação conjunta dessas duas instâncias diz respeito a tentativa do município em inibir a expansão de empreendimentos ilegais. Enquanto a EMCOP fica responsável pelas vistorias em áreas urbanas, a SMH realiza vistorias em torno dos assentamentos isolados em área rural e nas áreas de expansão urbana.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto, instituído pela Lei Complementar nº 224 de 2006 também disciplina o uso e a ocupação do solo urbano em acordo com os instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Dessa forma, a temática habitacional se apresenta no PDDS de São José do Rio Preto segundo síntese do Quadro 4:

Quadro 4 – A política habitacional no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto

HABITAÇÃO NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	
<p style="text-align: center;">TÍTULO II DAS POLÍTICAS SETORIAIS E INTERSETORIAIS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL</p> <p style="text-align: center;">Arts. 14 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL DEVE ATENDER ÀS SEGUINTE DIRETRIZES E OBJETIVOS</p>	<p>I. desenvolver ações contemplando a diversidade de programas habitacionais visando atender a variabilidade de padrões sociais, econômicos e culturais da população, porém com ênfase à habitação de interesse social, bem como a adequação às especificidades locais, objetivando a redução de custos e a melhoria da qualidade;</p> <p>II. fomentar a ocupação das glebas, não utilizadas ou subutilizadas no perímetro urbano e área de expansão urbana;</p> <p>III. estabelecer normas especiais para a habitação de interesse social, desburocratizando a regulamentação urbanística geral;</p> <p>IV. priorizar soluções que promovam o adensamento nas áreas com infraestrutura disponível e que permeiem a malha urbana consolidada;</p> <p>V. priorizar a implantação da habitação de interesse social próxima às áreas destinadas à implantação da indústria e comércio atacadista;</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO III DAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE</p> <p style="text-align: center;">Art. 22 AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE, DE ACORDO COM AS SUAS CARACTERÍSTICAS, DEVEM SER CLASSIFICADAS COMO:</p>	<p>V - Área de Especial Interesse Social, constituindo-se na área que por suas características seja destinada à habitação da população de baixa renda, tal como:</p> <p>a) a área ocupada 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;</p> <p>b) o lote ou gleba não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda;</p> <p>c) os loteamentos irregulares.</p>

<p>TÍTULO III DAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE</p> <p>Art. 23 FICAM DEFINIDAS COMO ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE AS APRESENTADAS NOS MAPAS PD.01 E PD.02</p>	<p>V - Áreas de Especial Interesse Social (AEIS):</p> <p>a) AEIS.01 – tratam-se de lotes não ocupados e glebas localizados na malha urbana consolidada, com infra-estrutura, subocupados e destinados a promover programas voltados para a habitação de baixa renda, desde que existam recursos financeiros reservados por instituições financeiras governamentais de fomento;</p> <p>b) AEIS.02 – tratam-se de áreas de expansão próximas à área urbanizada, dotada de infraestrutura e equipamentos públicos, destinadas a promover programas voltados para a habitação de baixa renda, desde que existam recursos financeiros reservados por instituições financeiras governamentais de fomento;</p> <p>c) AEIS.03 – tratam-se dos loteamentos irregulares e clandestinos e que serão tratados como Áreas de Especial Interesse Social, com vistas a sua regularização dentro da política habitacional do Município, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Comissão Permanente de Urbanização e Legislação dos Loteamentos Irregulares.</p>
---	--

Fonte – São José do Rio Preto, 2006. Elaborado pela autora

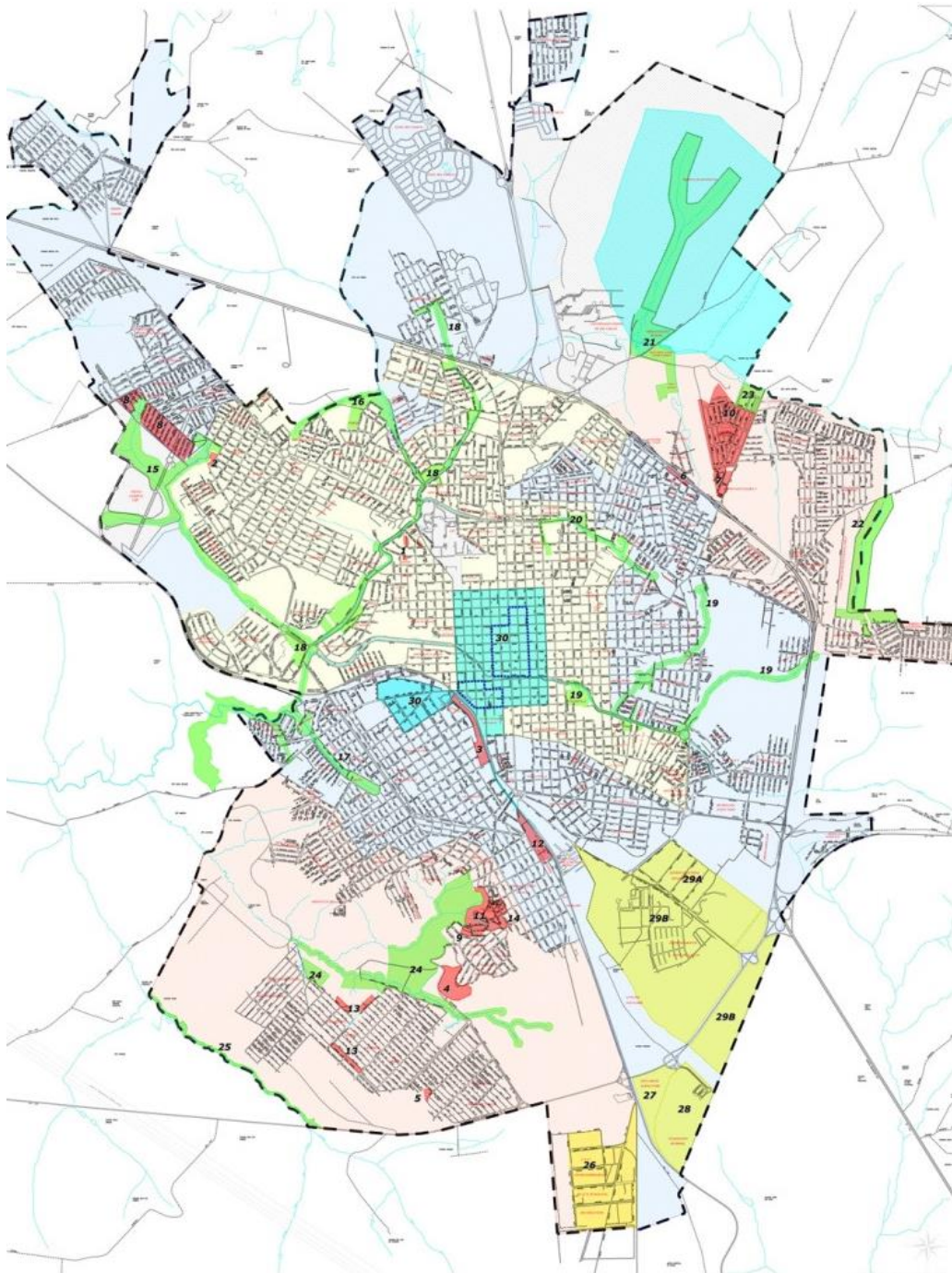
A ênfase à temática habitacional é abordada de maneira diferente em cada Plano Diretor. De forma geral, os dois Planos estabelecem os objetivos e as diretrizes para a Política Habitacional além de definir e delimitar suas respectivas Áreas Especiais de Interesse Social. No Entanto, no Plano Diretor de São Carlos além dessa abordagem, também estabelece diretrizes e parâmetros específicos para os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. A abordagem mais tímida à temática habitacional do Plano Diretor de São José do Rio Preto pode ser atribuída às disposições finais dispostas no Título VII que determina que, no prazo de 365 dias da presente Lei Complementar, o município também deverá elaborar planos diretores setoriais, dentre eles, uma Lei de Plano Diretor de Habitação de Interesse Social (PDHIS) em consonância com os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos do PDDS.

No Plano Diretor de São Carlos os artigos destinados aos “Objetivos e Diretrizes Gerais da Política Habitacional” e os artigos referentes às “Diretrizes para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social” são considerados programáticos, ou seja, não garantem sua efetivação, apenas definem suas diretrizes e princípios que poderão ser seguidos. Já os artigos sobre “Áreas Especiais de Interesse Social” são considerados prescritivos, pois, à medida que se delimitam as partes do território para tal condição, garante sua eficácia jurídica. No Plano Diretor de São José do Rio Preto, as Áreas Especiais de

Interesse Social também podem ser consideradas prescritivas, pois também são delimitadas no território e podem ser identificadas nos mapas do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável.

A oferta habitacional envolve tanto a produção de moradias quanto as condições de oferta e acesso ao solo urbanizado, incluindo a disponibilidade de infraestrutura urbana. Tanto São Carlos, quanto São José do Rio Preto se inserem nesse contexto ao delimitarem em seus Planos Diretores algumas áreas para ampliar a oferta de terras urbanizadas com infraestrutura destinada à implantação de programa habitacional de interesse social, como vimos nas tabelas anteriores. No Plano de São Carlos essas glebas vazias classificadas como AEIS tipo 3 a fim de favorecer a criação de habitação social em área consolidada conforme a Figura 11, e no Plano de São José do Rio Preto essas áreas foram classificadas como AEIS tipo 1 conforme a Figura 12.

Figura 11 – AEIS da Macrozona Urbana de São Carlos



AEI Social tipo 1:

- 01 - da Vila Pureza
- 02 - do Parque Santa Felícia Jardim
- 03 - da Vila Ferroviária
- 04 - da Vila Monte Carlo ("Orfanato")
- 05 - do Jardim Social Presidente Collor
- 06 - do Santa Maria I
- 07 - do Santa Maria II

AEI Social tipo 2:

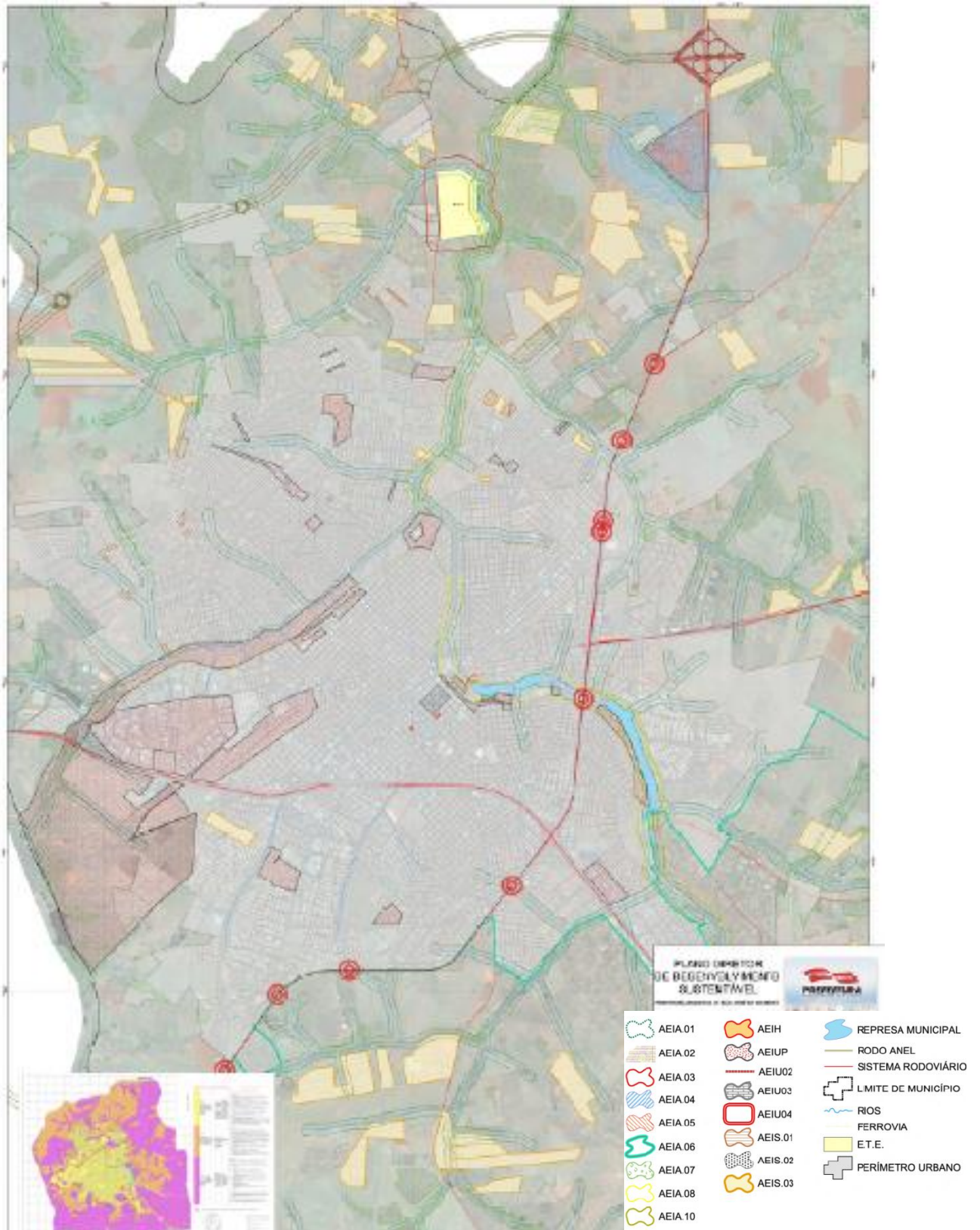
- 08 - do Loteamento Social Santa Angelina
- 09 - da Vila Monte Carlo (CDHU)
- 10 - do Loteamento D. Constantino Amstalden ("São Carlos VIII")
- 11 - do Jardim Gonzaga e Vila Monte Carlo (programa "Habitar Brasil BID")

AEI Social tipo 3:

- 12 - da Rede Ferroviária Federal
- 13 - do Loteamento Social Cidade Aracy
- 14 - do Jardim Gonzaga

Fonte – São Carlos, 2005

Figura 12 – AEIS na cidade de São José do Rio Preto



Fonte –São José do Rio Preto, 2006

No entanto, cabe destacar que todas as AEIS (1, 2 e 3) no Plano Diretor de São Carlos estão inseridas dentro do perímetro urbano. Essa realidade é muito diferente no Plano Diretor de São José do Rio Preto, onde apenas as AEIS tipo 1 se inserem dentro do limite urbano. As AEIS tipo 2 e 3 se encontram fora desse limite pois a dinâmica do mercado informal de solo urbano foi, nas últimas décadas, bastante intenso.

Como já vimos que a questão fundiária é considerada como um elemento fundamental no tratamento da questão habitacional cabe investigar se os Planos Diretores de cada município contribuem para uma abordagem mais articulada entre esses dois temas. Dessa forma, além dos dois Planos incorporarem a política habitacional de interesse social, outros 9 instrumentos do Estatuto da Cidade que poderiam ampliar o acesso à terra urbanizada e qualificada para promoção de habitação de interesse social foram adotados pelos dois municípios. Em São Carlos, dentre esses instrumentos, O Plano Diretor adotou o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação com Títulos de Dívida Pública, o Consórcio Imobiliário, o Direito de Preempção, e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. No entanto, apenas o instrumento Direito de Preempção tem, dentre as várias atribuições que o município define para aplicá-lo, relação com a promoção de habitação de interesse social e delimita quais áreas são subordinadas a esse instrumento. Já em São José do Rio Preto, dentre esse instrumentos, o PDDS também adotou o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação com Títulos de Dívida Pública, Consórcio Imobiliário, o Direito de Preempção, e Novos Procedimentos para Desapropriação. Nesse caso, dois desses instrumentos estão articulados com a promoção de habitação de interesse social, o Direito de Preempção e Consórcio Imobiliário.

No entanto, é importante destacar que o fato dos dois Planos não utilizar todos esses instrumentos de maneira articulada entre questão habitacional e questão fundiária, não se pode afirmar que os municípios não tenham interesse de realizar essa ação conjunta. Isso se deve ao fato de que os dois planos exigem regulamentação por meio de lei específica dos instrumentos aprovados, o que torna ainda mais complexa sua implementação. Mais ainda, mesmo os instrumentos aprovados pelos próprios planos diretores, não garante que serão utilizados pelo poder municipal.

Nessa primeira etapa foi abordada à produção habitacional destinada à população de baixa renda alavancada por políticas habitacionais de larga escala, como o BNH, e examinou-se a importância de marcos regulatórios como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, e os próprios Planos Diretores Municipais, na busca de concretização de uma política habitacional mais qualificada.

Adicionalmente, em 2003, a criação do Ministério das Cidades trouxe um novo marco político-institucional para gerir a questão habitacional, tanto de interesse social quanto de mercado, integrando-se à outras áreas também importantes na política de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, diversas medidas e ações com base nessas duas linhas foram determinantes para a construção da nova Política Nacional de Habitação, que será discutida na seção seguinte. (MARICATO, 2006; VIEIRA, CHAVES, 2011).

2.2. Novo percurso da política habitacional

A temática habitacional voltou a ser discutida em 2000 pelo Instituto Cidadania, que elaborou o Projeto Moradia com o intuito de buscar soluções para a questão habitacional no Brasil. O projeto fundamentou-se na questão fundiária, no financiamento e na questão institucional, definindo que o conceito de *“moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda”* (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 12; BONDUKI, 2009; LOUREIRO *et al*, 2013).

Com o início da nova gestão federal em 2002, algumas perspectivas de caráter institucional se abriram para a política habitacional com a criação do Ministério das Cidades pela Lei Federal nº 10.683 de 2003, efetivando uma das propostas do Projeto Moradia, além de representar uma grande vitória para o movimento nacional pela reforma urbana, superando o recorte setorial das políticas urbanas ao integrar mais de uma política no comando de um único ministério (BRASIL, 2010a; CARDOSO e ARAGÃO, 2013; LOUREIRO *et al*, 2013).

O Ministério das Cidades é desde então, o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e a Política de Habitação se inseriu dentro de um contexto de

desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se limita somente à unidade habitacional, mas, considerada de forma incorporada ao direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte coletivo, aos equipamentos e serviços urbanos e sociais, de modo a garantir o direito à cidade. Para viabilizar essa política urbana integradora o Ministério das Cidades foi composto pela Secretaria Nacional de Habitação - SNH, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. (MCIDADES, 2004; BONDUKI, 2009).

Em termos de participação social, no mesmo ano de 2003, o Ministério das Cidades convocou a Primeira Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de mais de 3 mil municípios e recebeu uma média de 2.500 delegados que foram selecionados a partir das conferências municipais, regionais e estaduais. Nessa Conferência foram discutidos os princípios que embasariam a política urbana, a proposta de criar o Conselho das Cidades, posteriormente instalado em 2004, e as bases normativas e institucionais do Sistema Nacional de Habitação que iria estruturar a respectiva secretaria (BONDUKI, 2009; CARDOSO, LAGO, 2013).

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Habitação dentro do Ministério das Cidades foi o órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação - PNH a partir dos princípios da Constituição Federal de 1988, que passou a considerar a habitação como um direito social, do Estatuto da Cidade de 2001, e da criação do Ministério das Cidades. A PNH tem como perspectiva a integração urbana de assentamentos precários, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, e a provisão da habitação. Dentre os eixos de atuação na produção de novas moradias, um deles foi a produção de habitação de interesse social com o intuito dar condições de acesso à moradia adequada aos segmentos econômicos de menor renda e diminuir o déficit habitacional urbano e rural no país. Para atingir seus objetivos considera-se de fundamental importância a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2004, 2010; VIEIRA, CHAVES, 2011).

Dentre os princípios para implementação da PNH, o direito à moradia digna, por exemplo, deveria ser encarado com um direito humano e ser explicitado tanto nos

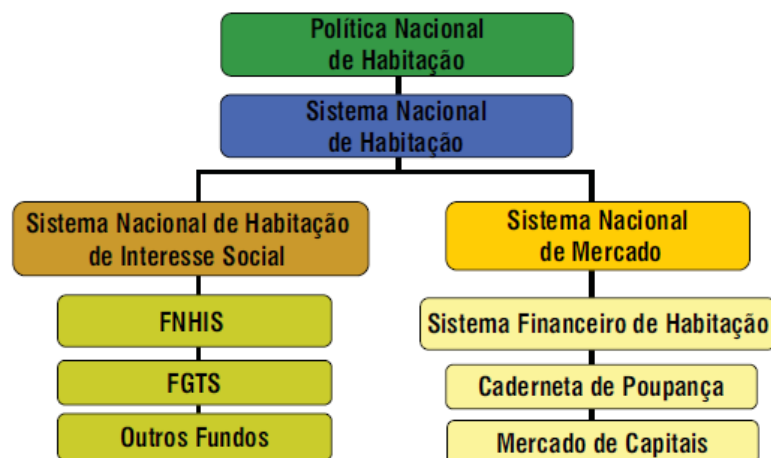
planos como nos programas e nas ações dessa política, além de ser um indutor da inclusão social através do acesso a um padrão mínimo de habitabilidade, de infraestrutura, de saneamento ambiental, de mobilidade urbana, de transporte coletivo, de equipamentos, de serviços urbanos e sociais. Além disso, a especulação imobiliária deveria ser combatida para garantir o acesso à terra urbana de modo a viabilizar um melhor controle do uso do solo. A problemática habitacional deveria ser tratada como uma política de Estado, já que o poder público seria indispensável para promover a regulação urbana e fiscalizar os excessos do mercado imobiliário, e dessa forma, ter um papel fundamental na produção de novas unidades habitacionais, assim como no processo de regularização de assentamentos precários. Em conjunto a tais princípios, a PNH tinha também como proposta, uma gestão participativa com diferentes segmentos da sociedade, articulando-se as ações habitacionais à política urbana e às demais políticas sociais e ambientais (BRASIL, 2004).

Para Bonduki (2009), a implantação da PNH exigiu uma estratégia de financiamentos e subsídios, de arranjos institucionais, de cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias, na qual deveriam ser implantadas simultaneamente, para que a política habitacional conseguisse de fato alterar o atual quadro das cidades brasileiras. No entanto:

A falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para a aplicação dos recursos, com foco na população prioritária (BONDUKI, 2009, p. 12)

A PNH se reestruturou institucional e legalmente a partir de medidas políticas, legais e administrativas, e previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação, considerado seu principal instrumento da PNH, conforme a figura 13.

Figura 13 – Organograma da Política Nacional de Habitação



Fonte – Brasil, 2010

O Sistema Nacional de Habitação da PNH foi dividido em dois sistemas para operar com diferentes fontes de recursos, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecer mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado – SNHM, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

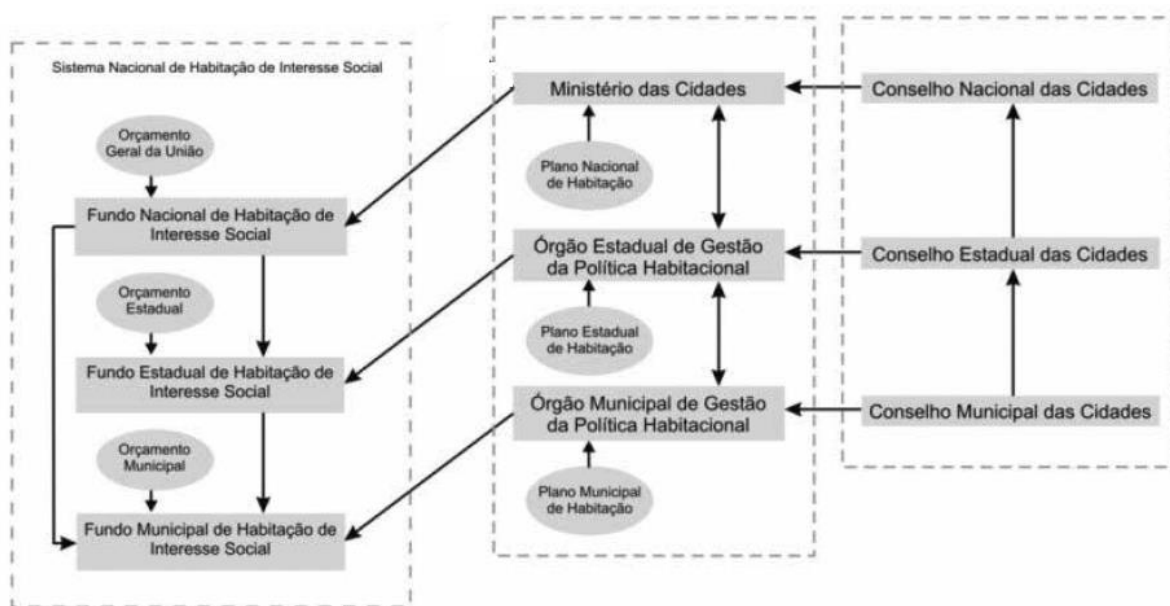
Dentre as atribuições da SNH, destacava-se a construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, voltado exclusivamente para as faixas de renda de interesse social, criando um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo que buscava compatibilizar e integrar as políticas habitacionais de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano e de inclusão social (BRASIL, 2010a).

O SNHIS criado pela Lei Federal nº 11.124 de 16/06/2005, foi resultado de um projeto de lei de iniciativa popular do movimento pela reforma urbana, que demorou quase 30 anos para ser aprovado pelo Congresso Nacional. A sua estrutura foi articulada a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, com o intuito de aumentar o repasse dos recursos federais, estaduais e municipais para trabalhar de maneira mais integrada entre as três instâncias de governo e ampliar os subsídios no atendimento da população de rendas mais baixas (ROLNIK, NAKANO, 2009; BRASIL 2010a; PULHEZ, 2012).

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instituiu o Conselho Gestor - CGFNHIS, constituído por integrantes do Conselho das Cidades, promovendo uma gestão democrática e participativa com representação de vários segmentos sociais. O CGFNHIS tem papel deliberativo e participativo e é responsável pela aprovação dos programas a serem implementados com recursos do Fundo (BRASIL, 2010a).

De acordo com Cardoso e Aragão (2013), a estrutura do SNHIS foi criada para fortalecer os órgãos públicos federais, estaduais e municipais para a implantação das diretrizes de produção habitacional, sendo discutidas nos três níveis de governo através da elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), do Plano Estadual de Habitação (PEHIS) e do Plano Local de Habitação (PLHIS). Dessa forma, o FNHIS seria o mecanismo que possibilitaria os órgãos municipais a conseguir recursos próprios que poderiam ser somados com os recursos estaduais e federais. Simultaneamente, o Conselho Gestor dos Fundos deveria promover uma participação mais próxima com a sociedade civil para contribuir com a definição dos recursos disponíveis. Esse novo cenário de articulação entre os órgãos públicos é ilustrado na Figura 14.

Figura 14 – Estrutura do SNHIS



Fonte – Cardoso e Aragão, 2013

Dessa forma, ficou claro que para aderirem ao SNHIS e acessarem os recursos do FNHIS, tanto os estados, quanto os municípios, precisariam se comprometer com a elaboração de seus respectivos Planos de Habitação de Interesse Social – PLHIS, na intenção dos municípios criarem condições para receber os *“recursos financeiros para a realização das ações e atividades necessárias à formulação ou implementação de investimentos habitacionais que garantam dignidade às pessoas, em especial, às famílias de baixa de renda”* (BONDUKI, 2009; BRASIL, 2008, p. 3).

No âmbito federal, a Secretaria Nacional de Habitação coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e aos municípios através da Conferência Nacional das Cidades. O PlanHab, considerado um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova PNH, representou um importante momento de capacitação da equipe da SNH pelos grandes estudos realizados para a elaboração do plano, além das propostas terem buscado vencer as deficiências das políticas antigas (LOUREIRO *et al*, 2013).

Em 2006, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor foram instituídos pelo Decreto nº 5.796 e, quando o Fundo foi de fato instalado, o governo federal se comprometeu a investir em média R\$ 1 bilhão por ano nesse setor, representando a principal alteração na política habitacional pela magnitude dos recursos disponíveis para dar subsídios que facilitassem o atendimento à população de baixa renda na aquisição da casa própria. Dessa forma, o governo se manifestava em favor da população que não foi atendida na atuação do BNH, que resultou em diversas análises críticas ao modelo implantado de 1964 a 1986 (BONDUKI, 2009; CARDOSO, 2008; CARDOSO, ARAGÃO, 2013)

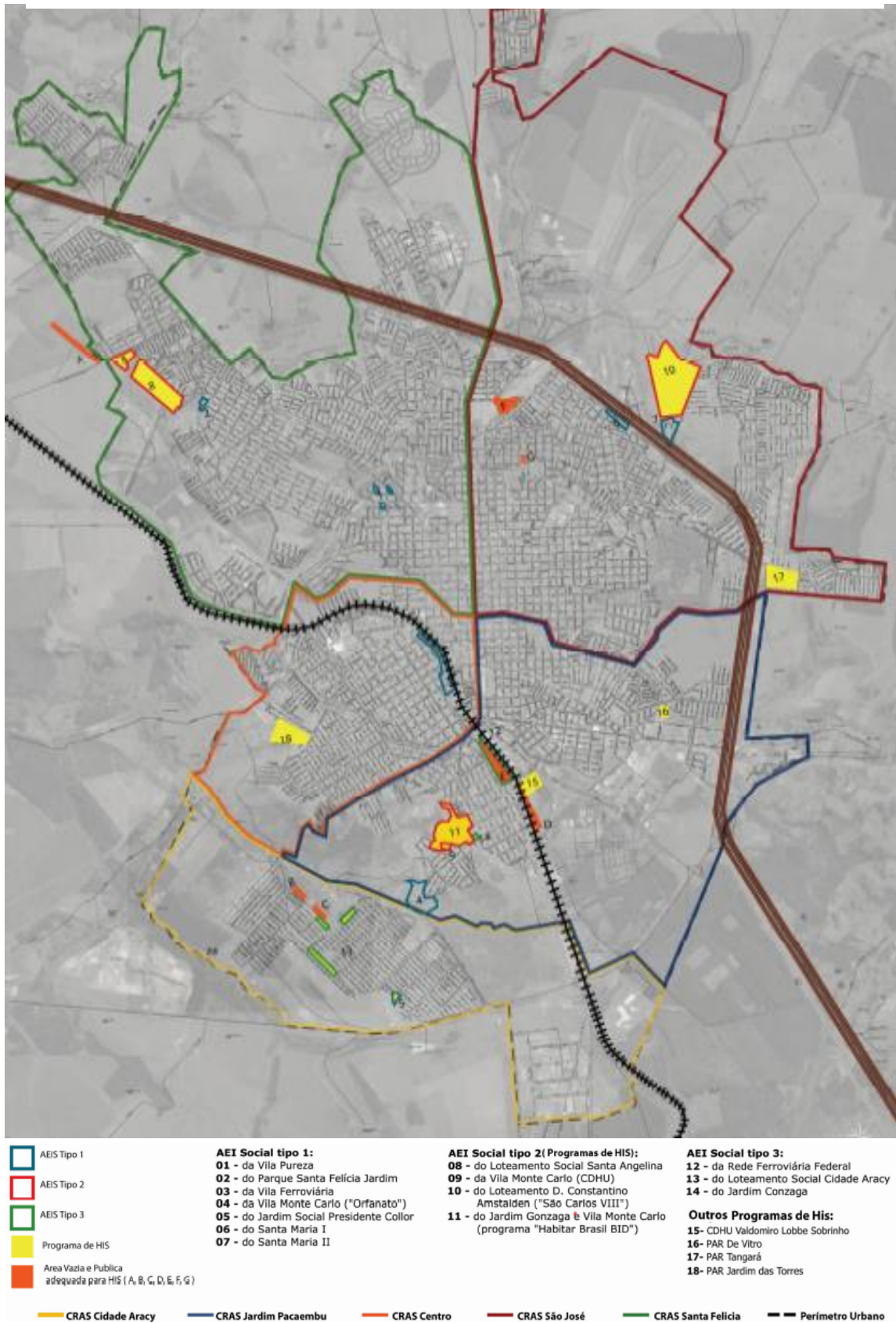
O PlanHab se define simultaneamente como um plano estratégico de longo prazo e como um plano de ação, ou seja, uma ferramenta de planejamento com propostas que são operacionais e que devem ser implementadas no curto, médio e longo prazo. Dessa forma, suas propostas e estratégias de ação e suas etapas de implementação devem ser sincronizados com os quatro Planos Plurianuais (PPAs) com datas para 2011, 2015, 2019 e 2023, sendo o último ano o horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas (BONDUKI, ROSSETO, 2009; MCIDADES, 2010a).

No âmbito estadual, o governo do estado de São Paulo deu início em 2009 à elaboração do Plano Estadual de Habitação - PEH-SP, que vem sendo desenvolvido com a coordenação da Secretaria de Estado da Habitação e com apoio executivo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU. O PEH-SP tem o intuito de reduzir o conjunto de necessidades habitacionais diagnosticadas no território paulista. A Lei Estadual nº 12.801 de 15/01/2008, regulamentada pelo Decreto nº 53.823, de 2008, é fundamental em todo esse processo, na medida em que estabelece as bases para a adesão do Estado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e a institucionalização do Conselho Estadual de Habitação – CEH e do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS.

Já no âmbito municipal, as condições institucionais e administrativas para aplicação da política habitacional em acordo com os marcos legais mais recentes, o município de São Carlos instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Conselho Gestor através da Lei nº 14.829 de 11/12/2008 e São José do Rio Preto através da Lei 10.318 de 31/12/2008. Nesse sentido, a política habitacional que regula a produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos está inserida no seu Plano Local de Habitação de Interesse Social. Seu processo de elaboração teve início em 2009, sob autoria do grupo TEIA – Casa de Criação, e entregue em 2010. Em São José do Rio Preto essa regulação está inserida no seu Plano Municipal de Habitação de Interesse Social que também é de 2009, foi elaborado pela Empresa Consultora Oliver Arquitetura e entregue em 2011.

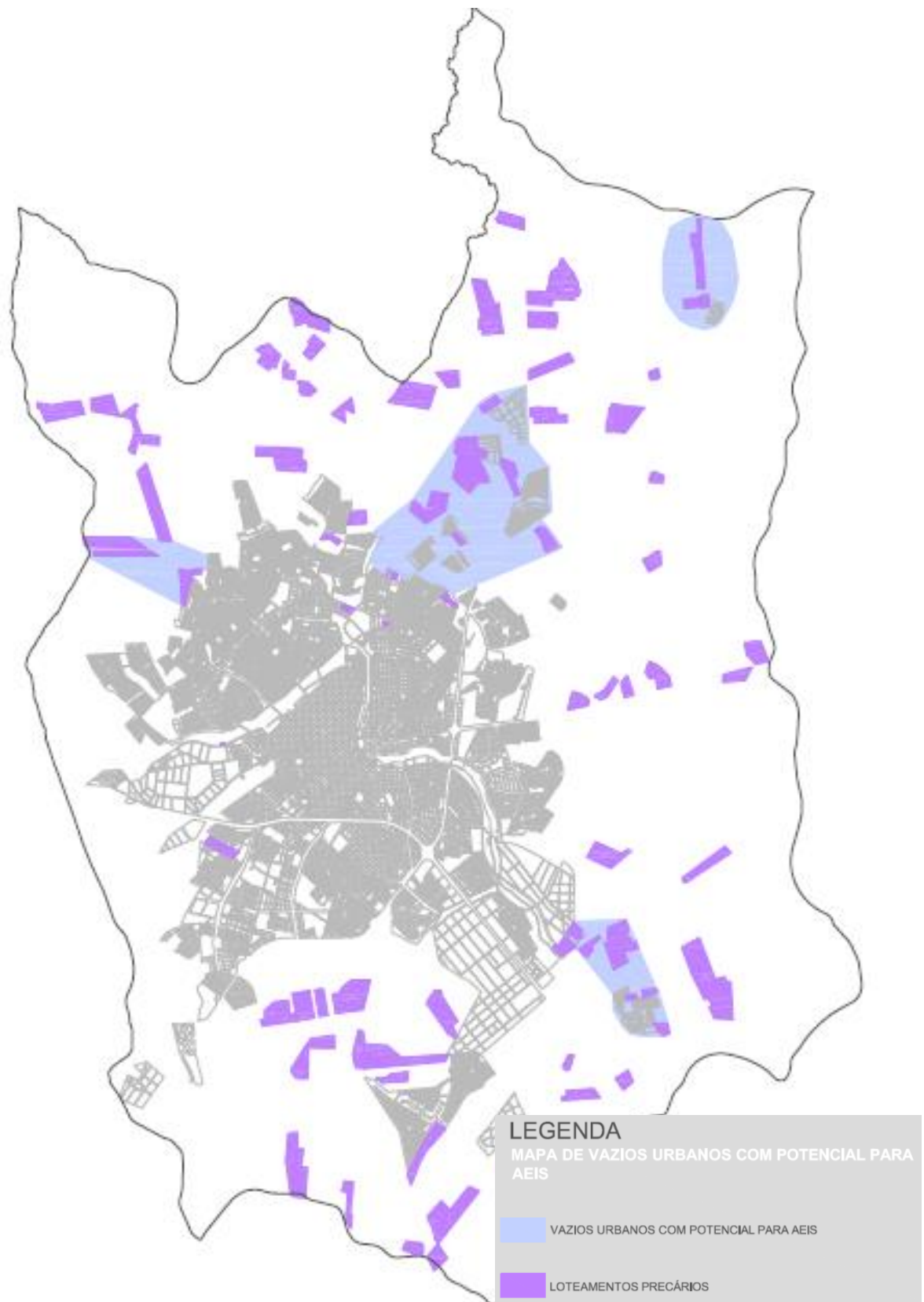
No âmbito dos Planos Diretores dos dois municípios em análise, por meio das AEIS tipo 3 no Plano Diretor de São Carlos e tipo 1 no Plano Diretor de São José do Rio Preto, há outras reservas de áreas vazias para a promoção de HIS. Além dessas, o PLHIS de São Carlos, delimita 7 glebas vazias adequadas para HIS como pode ser visto na Figura 15, e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS de São José do Rio Preto delimita 4 grandes áreas para o mesmo objetivo, como pode ser visto na Figura 16.

Figura 15 – Áreas públicas disponíveis para HIS em São Carlos



Fonte – PLHIS, São Carlos, 2010

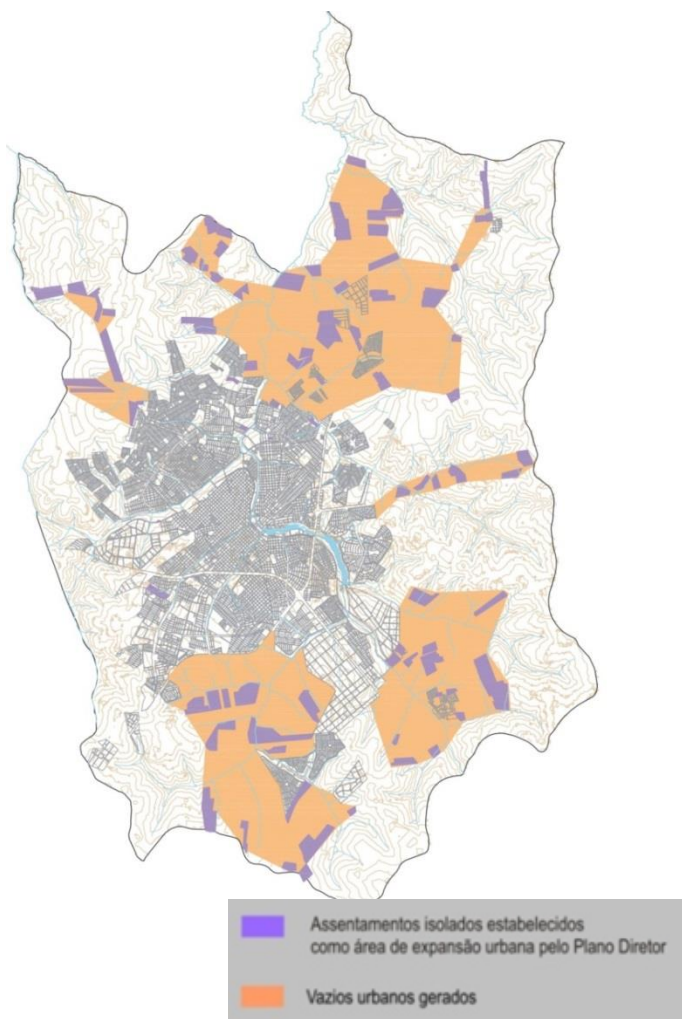
Figura 16 – Vazios urbanos com potencial para HIS em São José do Rio Preto



Fonte – PMHIS, São José do Rio Preto, 2011

O que difere uma proposta da outra é que, enquanto em São Carlos essas áreas se inserem no perímetro urbano, em São José do Rio Preto todas essas áreas se espalham fora do perímetro urbano. De acordo com os estudos realizados para elaboração do PMHIS de São José do Rio Preto, isso foi possível porque no Plano Diretor da cidade, como mostra a Figura 17, todos os assentamentos ilegais e isolados foram definidos como áreas de expansão do perímetro urbano, criando extensos vazios urbanos que implicam em um cenário preocupante do ponto do alto grau de espalhamento horizontal da cidade, o que dificulta o provimento e a gestão de infraestrutura e serviços urbanos. Nesse contexto, as áreas vazias para produção de HIS se inserem nesses vazios para, possivelmente, conectar esses empreendimentos ilegais com a cidade através da implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Figura 17 – Simulação dos vazios urbanos gerados a partir dos assentamentos ilegais em São José do Rio Preto



Fonte – PMHIS, São José do Rio Preto, 2011

Conforme cita Pulhez (2012, p. 104), a moradia não deve ser entendida como um elemento isolado e deve ser reconhecida a partir de sua inserção na área urbana, assim, como se estabeleceu nos princípios da PNH de 2004, de tal modo que *“o entrelaçamento entre planejamento e habitação, potencializado pelo incentivo à elaboração dos PLHIS(s), faz parte de um processo que tem por base a preocupação e o compromisso dos governos com a produção da cidade”* considerando uma articulação entre a política habitacional e urbana. A autora ainda enfatiza que esse documento também exige que o processo de elaboração do plano seja realizado de forma participativa e, sob a pena de romper com o repasse dos recursos, obriga os municípios a apresentarem um relatório comprovando a participação popular a partir da lista de presença do evento e fotos no término de cada uma das etapas.

Na maioria das cidades brasileiras, em uma perspectiva histórica, o planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística sempre estiveram mais focados no mercado habitacional voltado para as classes de rendas médias ao invés de concentrar suas ações na classe de renda mais baixa como ocorreu no BNH. Esses novos marcos regulatórios pós criação do Ministério das Cidades podem ser visto como um avanço tanto na integração das três esferas de governo, quanto na integração entre outras temáticas de desenvolvimento urbano com a política habitacional.

2.3. Programa Minha Casa Minha Vida

Para Cardoso e Aragão (2013, p. 35), a estratégia de lançamento do PMCMV teve como um dos seus fundamentos, o enfrentamento para a crise financeira e econômica iniciada em 2008 nos Estados Unidos. Segundo os autores, a crise foi decorrente dos *“problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas”*, e que também afetaria a economia no Brasil.

Em março de 2009, o governo lançou o PMCMV com o intuito de dinamizar a economia com o aumento da produção do mercado de habitação mediante a criação de condições de atendimento para as famílias que tinham uma renda de até 10 salários mínimos. O PMCMV se baseou fortemente nas experiências chilena e mexicana que foram avaliadas pelos órgãos competentes como o setor como mais apropriado para dinamizar a

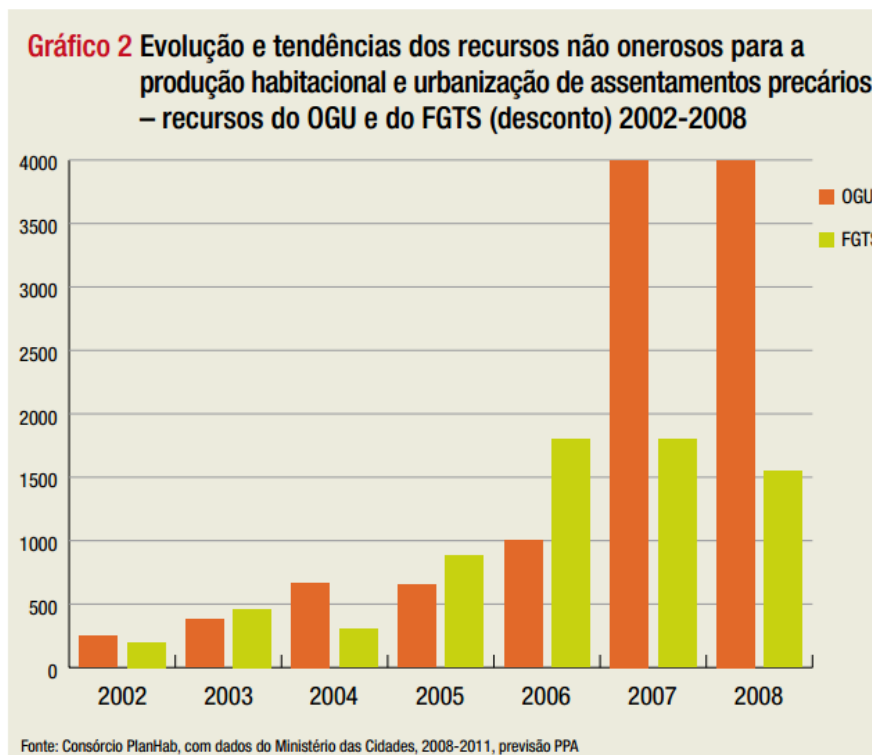
economia, garantindo um papel importante do mercado empresarial de habitação (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

A criação do PMCMV perante a crise internacional se justificou pelo importante papel que o setor da construção civil e infraestrutura. Dessa forma, esse novo programa habitacional foi bem recebido pelo segmento empresarial pelas possibilidades de garantir o escoamento da produção e, portanto, o retorno de seus investimentos. Para a esfera governamental, os interesses incidiram na dinamização da economia e na geração de empregos (LOUREITO et al, 2013).

Diversas foram as medidas adotadas pelo PMCMV para mitigar os impactos da crise econômica internacional, dentre elas, o aumento do crédito para aquisição e produção habitacional. O Programa buscava se adequar à renda das famílias, à perspectivas de redução dos juros, e a criação do Fundo Garantidor da Habitação, o que garantia a transferência de recursos para o pagamentos das prestações no caso de inadimplência por qualquer eventualidade. Nesse contexto, fica claro que o governo buscava manter o crescimento da construção civil que já apresentava uma taxa de crescimento desde 2006, mas que começou a sentir os impactos da crise que chegava ao Brasil (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

De acordo com Loureiro *et al* (2013), antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV, o governo federal havia criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com o intuito de vencer a situação de baixo crescimento econômico do país, através do aumento de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura, e o PMCMV veio para reforçar o caráter de urgência mediante a crise internacional. Apesar das críticas, Bonduki (2009) considera que ao menos as condições econômicas do PAC foram favoráveis para aplicar as propostas da PNH por ter incluído o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que previa recursos antes nunca vistos no setor habitacional, como mostra a Figura 18.

Figura 18 – Evolução dos recursos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários



Fonte – Bonduki, 2009

O PMCMV foi estruturado a partir de 4 modalidades de subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, o Minha Casa Minha Vida Entidades - MCMV Entidades e o PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes. As distinção das faixas de renda também foram fundamentais para estruturar a operação e as formas de atendimento de acordo com as modalidades do programa (CARDOSO, ARAGÃO 2013).

A primeira fase do programa foi lançada em março de 2009 pela Medida Provisória nº 459/2009 e depois convertida na Lei nº 11.977 de 07/07/2009 com a meta de construir 1 milhão de unidades habitacionais. Após a contratação da meta estabelecida, a segunda fase do programa foi lançada em 2011 de acordo com a Lei nº 12.424 de 16/06/2011, com a previsão de construir mais 2 milhões de novas moradias.

A Tabela 3 ilustra as metas estabelecidas no PMCMV 1 e no PMCMV 2 e apresenta as principais diferenças entre as duas etapas do programa.

Tabela 3 – Resumo do PMCMV 1 e PMCMV 2 em São Carlos e em São José do Rio Preto

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – FASE 1				
Faixa de Renda	Renda Familiar	Meta da Contratação		Modalidades
		Unidades	%	
1	Até R\$ 1.395,00	400 mil	40%	PNHU – Empresas/FAR PNHU – Entidades/FDS PNHU – Oferta Pública/ Abaixo de 50 PNHR - Rural
2	Até R\$ 2.790,00	400 mil	40%	PNHU – FGTS PNHU - Rural
3	Até R\$ 4.650,00	200 mil	20%	PNHU – FGTS PNHU - Rural
Parâmetros e Valores das Unidades Habitacionais de Interesse Social em São Carlos e em São José do Rio Preto*				
Renda	Área Útil		Valores Máximos	
	Casa Térrea	Apartamento	Casa Térrea	Apartamento
0 a 3	32 m ²	37 m ²	R\$ 41.000,00	R\$ 45.000,00
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – FASE 2				
Faixa de Renda	Renda Familiar	Meta da Contratação		Modalidades
		Unidades	%	
1	Até R\$ 1.600,00	1,200 milhões	60%	PNHU – Empresas/FAR PNHU – Entidades/FDS PNHU – Oferta Pública/ Abaixo de 50 PNHR - Rural
2	Até R\$ 3.275,00	600 mil	30%	PNHU – FGTS PNHU - Rural
3	Até R\$ 5.000,00	200 mil	10%	PNHU – FGTS PNHU - Rural
Parâmetros e Valores das Unidades Habitacionais de Interesse Social em São Carlos e em São José do Rio Preto*				
Renda	Área Útil		Valores Máximos	
	Casa Térrea	Apartamento	Casa Térrea	Apartamento
0 a 3	36 m ²	39 m ²	R\$ 57.000,00	R\$ 57.000,00

*Valores máximos das unidades habitacionais são definidos de acordo com as características do município e da faixa de renda.

Fonte: Informações da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades e da pesquisa de Cardoso e Aragão (2013). Elaborado pela autora

Com os insumos do PlanHab, o PMCMV apoia-se na ideia de que o aumento do acesso ao crédito para financiamento de novas moradias e o provimento de infraestrutura proporcionaria mais emprego para a população e mais oportunidades de negócios. Na primeira fase calcula-se um investimento de R\$ 34 bilhões. Desse total R\$ 25,5 bilhões são oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS, e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. (SHIMBO, 2010; BRASIL, 2010a; CARDOSO, ARAGÃO, 2013). Já na segunda fase, calcula-se um investimento de R\$ 125,7 bilhões e desse total, R\$ 53,1 bilhões são destinados para financiamento e R\$ 72,6 bilhões são os subsídios fornecidos pelo governo através do OGU com R\$ 62,2 bilhões, e através do FGTS com R\$ 10,4 bilhões. As duas fases somam um investimento de quase 160 bilhões destinados para o combate ao déficit habitacional.

Ao tratar da primeira fase do programa, Bonduki (2009) mostra que, enquanto o PlanHab previa subsídios para a população de até 5 salários mínimos, o PMCMV ampliou as faixas de renda que seriam atendidas para até 10 salários mínimos, beneficiando as famílias de classe média. Dessa forma, a construção de 1 milhão de unidades habitacionais atenderia 14% do déficit acumulado nas faixas de renda de até R\$ 1.395, mas, conforme ilustra a Figura 19, como a construção dessas unidades são distribuídas para outras faixas de renda, o programa acabou atendendo apenas 6% do déficit acumulado nessa faixa de renda.

Figura 19– Déficit acumulado e as metas do Programa Minha Casa Minha Vida – distribuição do déficit por faixa de renda

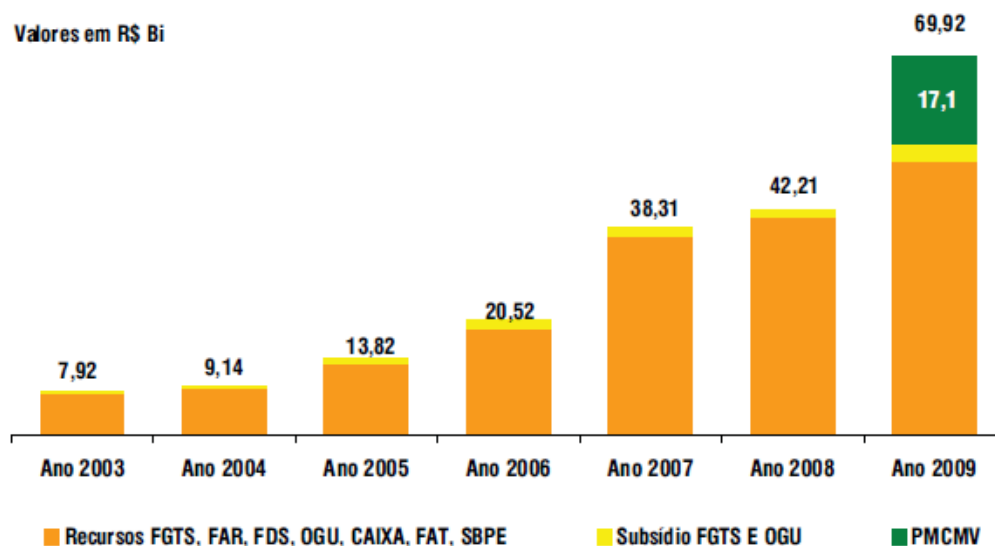
Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido (em %)
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte – Bonduki, 2009

Para Bonduki (2009), a crise econômica e os esforços realizados pelo governo federal para dinamizar a construção civil atropelou o andamento de implantação do PlanHab, porém, agilizou alguns de seus objetivos, principalmente no eixo das dotações

financeiras ao investir montantes significativos em subsídios, o que certamente contribuiu como uma das molas propulsoras do PMCMV, conforme ilustra a Figura 20

Figura 20 – Evolução dos investimentos em habitação



Fonte: Brasil, 2010a

De acordo com Loureiro *et al* (2013), conforme exposto no relatório do Tribunal de Contas da União em 2011, a primeira fase do PMCMV já havia atingido sua meta de contratação no final de 2010, conforme ilustra a Figura 21

Figura 21 – Unidades habitacionais contratadas no PMCMV (31 de dezembro de 2010)

Faixa (SMs)	Unidades contratadas	Meta	% alcançada sobre a meta	Valor financiado (R\$)
0-3	571.332	400.000	143	2.3708.569
3-6	287.165	400.000	72	20.309.665
6-10	145.760	200.000	73	9.009.518
Total	1.004.257	1.000.000	100	53.027.752

Fonte: Loureiro et al, 2013

Como sugere Krause *et al* (2013), como o programa respondeu mais a estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico do país, a segunda fase do programa foi inserida no PAC deixando mais evidente as intenções econômicas do programa. Nesse sentido, de acordo com o último balanço do PAC, que faz uma análise do PMCMV

entre 2011 e 2014, as contratações já somam 3,7 milhões de unidades e desse total, 2,7 milhões de moradias foram contratadas na segunda fase e 1,87 milhões já foram entregues.

O trabalho de Bonduki (2009) e Krause et al (2013) comparam a solução habitacional do PMCMV em contrapartida com as propostas do PlanHab. Enquanto o programa assume apenas a construção de novas unidades como solução, o plano analisa várias formas de superar o déficit habitacional, considerando as disparidades regionais, e propõe pelo menos seis modelos de atendimento. Como reforça Bonduki (2009):

O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial de atender um número maior de famílias; já o Minha Casa, Minha Vida fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, mais ao gosto do setor da construção civil. Dessa forma, as metas quantitativas do programa, malgrado a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos (BONDUKI, 2009, p. 5-6).

O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, e a operação é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal – CEF, responsável pela definição de diversos critérios para implantação dos novos conjuntos habitacionais, dentre eles, a inserção na malha urbana, a existência ou a ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde e ao lazer, além do limite máximo de 500 unidades habitacionais por loteamento. Segundo Loureiro *et al* (2013), a CEF tem forte influência no desenho do programa porque, além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras através das construtoras, também estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Em outras palavras, a CEF é responsável pela concessão do financiamento ao usuário e às construtoras, além da aprovação do projeto em seu caráter técnico, jurídico e econômico-financeiro. Já a participação das construtoras se dá através das elaboração dos projetos e da sua execução conforme as normas técnicas do programa.

No entanto, o não cumprimento dessas especificações já foram apresentadas no trabalho de Buzzar et al (2013) e de Cardoso e Lago (2013), estabelecendo uma crítica em relação aos conjuntos produzidos em grande escala, que excedem o número máximo de

unidades definido pela CEF. Para Cardoso e Aragão (2013), o programa ainda apresenta duas contradições que devem ser destacadas:

Uma primeira contradição ocorre entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional; uma segunda, decorrente do privilégio concedido ao setor privado como o agente fundamental para efetivar a produção habitacional, deixando de lado, ou em segundo plano, outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 44,45)

Acrescentando, ainda, que ao estabelecer o número máximo de 500 unidades habitacionais como limite na produção dos novos loteamentos, Cardoso e Aragão (2013) observam que a intenção era enfrentar a problemática da escala dos conjuntos habitacionais, evitando-se o mesmo modelo dos empreendimentos do BNH. Porém, tal limitação foi desrespeitada pelas construtoras, aprovando os empreendimentos de grande extensão de forma fracionada, embora apresentando as mesmas características construtivas e urbanísticas. Nos municípios em análise alguns EHIS que extrapolam os limites permitidos, foram aprovados dessa forma, conforme mostra a Tabela 4:

Tabela 4 : Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social promovidos pelo PMCMV e aprovados de forma fracionada

Cidade	Empreendimento	Aprovação em Fracionada		Unidades Excedentes
São Carlos	Jardim Zavaglia 1.000 Unidades Habitacionais (Faixa 1)	Residencial Jardim Gramado Módulo I	500	500 Unidades Habitacionais a mais que o permitido
		Residencial Jardim Gramado Módulo II	250	
		Residencial Jardim Gramado Módulo III	250	
São José do Rio Preto	Parque Residencial da Lealdade 1.581 Unidades Habitacionais (Faixa 1)	Parque Residencial da Lealdade Módulo I	389	1.081 Unidades Habitacionais a mais que o permitido
		Parque Residencial da Lealdade Módulo II	430	
		Parque Residencial da Lealdade Módulo III	376	
		Parque Residencial da Lealdade Módulo IV	386	
	Parque Residencial da Amizade 927 Unidades Habitacionais (Faixa 1)	Parque Residencial da Amizade Módulo I	476	427 Unidades Habitacionais a mais que o permitido
		Parque Residencial da Amizade Módulo II	451	

	Parque Residencial Nova Esperança 2.491 Unidades Habitacionais (Faixa 1)	Parque Residencial Nova Esperança I	500	1.991 Unidades Habitacionais a mais que o permitido
		Parque Residencial Nova Esperança II	493	
		Parque Residencial Nova Esperança III	500	
		Parque Residencial Nova Esperança IV	500	
		Parque Residencial Nova Esperança V	498	

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaborado pela autora

Segundo Shimbo (2010, p. 93), além de propor medidas para mitigar a crise econômica internacional, o PMCMV também se apresentava como uma política social, pois *“... vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda”*. Com ele, buscava-se obter um impacto real no déficit habitacional no Brasil pelo avanço na ampliação de crédito para a população de menor renda. No entanto, Krause et al (2013) argumentam que, se o PMCMV foi lançado com a intenção de enfrentar a crise financeira internacional, o programa tende a dar mais respostas frente ao desenvolvimento da construção civil, do que na implantação de uma política que enfrentasse o déficit habitacional tanto do ponto quantitativo, quanto qualitativo.

A pesquisa de Cardoso e Aragão (2013) sugere que, de forma genérica, pode-se entender o PMCMV como um programa que disponibiliza crédito não só para o consumidor, mas também para as construtoras. No caso da produção de novas unidades a construtora pode solicitar o crédito direto com a CEF, caso tenha interesse em construir empreendimentos de acordo com as três faixas definidas pelo programa. No entanto, quando o setor privado assume a definição do projeto, a escolha da localização, além de serem responsáveis pela execução, a qualidade arquitetônica e locacional fica à mercê da agilidade do lucro e, diante dessa lógica, na procura pelo aumento do valor de seus investimentos, as construtoras irão buscar os terrenos sempre com preços menores:

“Todavia, o fato de trabalhar com as terras mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 54).”

Segundo as regras do PMCMV, os recursos devem priorizar os municípios que implementaram instrumentos urbanísticos que proporcionem um melhor acesso à terra urbanizada para produção habitacional através da Zona Especial de Interesse Social. Dessa forma, os municípios aumentam sua capacidade de obtenção de recursos disponibilizados pelo programa ao delimitar áreas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos habitacionais criando estratégias para promover o uso de terrenos em áreas bem localizadas.

Diante desse contexto, é importante destacar que os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social deveriam estar vinculados ao PLHIS, em seu conjunto de propostas e diretrizes. A pesquisa de Pulhez (2012, p. 100), ao abordar o desenvolvimento dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e a concomitante implementação da produção habitacional via PMCMV, identifica um descompasso entre as duas as propostas para tratar da questão habitacional e faz um questionamento bastante pertinente acerca do papel do planejamento urbano nesse processo. A autora alega que na execução da política pública deve-se identificar *“quem são efetivamente os agentes modeladores e reguladores aí envolvidos e qual cota lhes cabe nos processos decisórios”*.

Com o lançamento do PMCMV e a envergadura que o Programa adquire, a produção habitacional passou a seguir a lógica de mercado. Nesse contexto, o poder público municipal, como observam Cardoso e Aragão (2013), realmente perdeu o controle sobre as decisões em relação aos aspectos morfológicos e locacionais na produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. Diante disso, o controle dos municípios nessa produção limitou-se na responsabilidade em aprovar os projetos, geralmente desprovidos de qualidade urbanística e arquitetônica. Cabe destacar que esse é o caso tanto de São Carlos quanto de São José do Rio Preto, que aderiram o Programa no mesmo ano que iniciaram o processo de elaboração de seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Tal simultaneidade prejudicou a incorporação das recomendações e estratégias do PLHIS na política habitacional adotada pelo PMCMV.

Para Pulhez (2012, p. 109), a criação do PMCMV faz com o que o sentido do PLHIS *“seja posto em xeque e acaba por estabelecer fronteiras ainda mais difíceis de serem transpostas em relação aos regimes de regulação da política pública e de produção do*

espaço da cidade”. No entanto, Loureiro *et al* (2013) acredita que, mesmo que a política habitacional proposta pela Secretaria Nacional de Habitação tenha sido atropelada pelo PMCMV, acertou no sentido de possibilitar às faixas de renda de 0 à 3 salários mínimos, que representam mais de 80% do déficit habitacional no Brasil, a possibilidade de serem parcialmente contempladas.

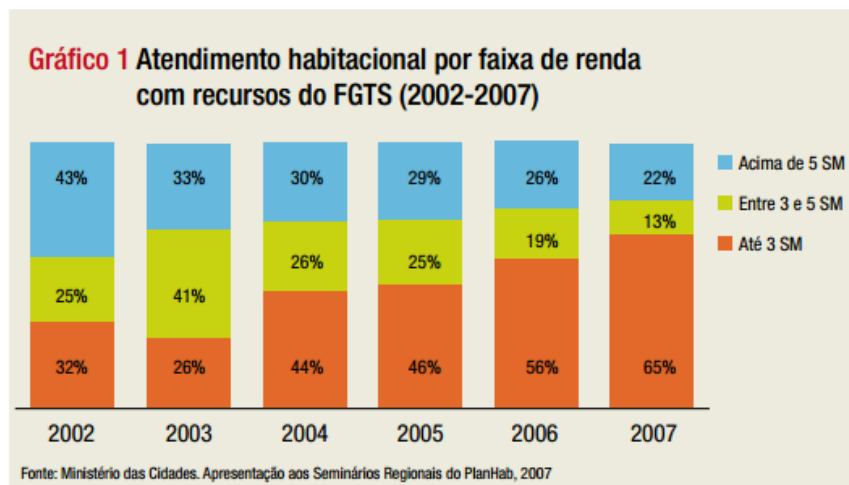
2.4. Abordagem crítica das mudanças e das permanências na produção habitacional

Além de abordar segundo uma breve perspectiva histórica da política habitacional no Brasil, seja ela produzida pelo próprio trabalhador ou pela intervenção do Estado, também é fundamental investigar quais são as principais mudanças e permanências desses percursos adotados mais recentemente, especificamente após a criação do Ministério das Cidades em 2003 e o lançamento do PMCMV em 2009, para entender como o retorno de velhas práticas e os novos caminhos têm se configurado no território.

Uma das críticas da produção habitacional do BNH refere-se ao acesso restrito ao financiamento das casas pela população de rendas mais baixas. Nesse sentido, como cita Bonduki (2009), uma política de subsídios começou a ser construída na primeira gestão do governo Lula para viabilizar o acesso da população de rendas mais baixas à habitação, com a soma de recursos não onerosos do OGU e do FGTS. Para o autor, o investimento na ordem de R\$26 bilhões em subsídios, além do que já estava previsto pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituiu o cenário mais positivo do programa.

Nessa linha, Bonduki (2009) e Cardoso e Aragão (2013) alegam que o aumento dos subsídios ampliou o atendimento das camadas de rendas mais baixas que, somando com as medidas da Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS em 2004, permitiu criar um sistema que diminuiu o custo dos financiamentos com os recursos do fundo, beneficiando essas camadas de renda. Esse é um dos fatores que representa um marco inovador da política habitacional a partir das críticas da atuação do BNH. A Figura 22 ilustra o aumento do atendimento à população de baixa renda que aconteceu no primeiro governo.

Figura 22 – Atendimento Habitacional por faixa de renda recursos FGTS no período de 2001 a 2007



Fonte: Bonduki, 2009

Para Maricato (2009), em relação ao combate quantitativo do déficit habitacional, o PMCMV é apontado como um programa positivo, principalmente por ser o primeiro programa com grandes recursos destinados para o setor habitacional desde a época do BNH. Segundo Loureiro et al (2013), na segunda fase do programa foram concedidos financiamentos subsidiados para 953 mil unidades habitacionais, representando quase metade do total de 1,96 milhão de unidades que foram financiadas pelo banco. Para ilustrar melhor essa novidade com resultados obtidos pelo BNH/SFH, a Figura 23 mostra que as famílias de menor renda não representam nem a metade nos financiamentos do banco.

Figura 23 - Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH (julho/1964-1986)

População de baixa renda	Programas tradicionais (COHAB)	1.234.409	27,0%
	Programas alternativos	264.397	5,9%
	Total de unidades	1.499.806	33,6%
Mercado econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros programas	299.471	6,7%
	Total de unidades	788.130	17,6%
Mercado médio	SBPE	1.898.975	42,0%
	Outros programas	280.418	6,3%
	Total de unidades	2.179.393	48,8%
Total SFH		4.467.329	100,0%

Fonte: Loureiro et al (2013) com base na pesquisa de Azevedo, 1988

Mesmo com a intensificação da dotação de subsídios para as faixas de rendas mais baixas, é importante ressaltar que a aplicação destes recursos só terá reflexos positivos se ocorrer em paralelo à política fundiária. Andrade (2011) cita que, se a atribuição dada à produção habitacional com grandes investimentos e subsídios como novidade para o setor são necessários para vencer o déficit habitacional, é importante também se atentar para o seu modo de implantação, pois transferir ao mercado a responsabilidade das operações *“mais uma vez se impõe a lógica privada do fazer”*, que ignora a qualidade em virtude da agilidade e do lucro sem estabelecer uma relação entre quantidade e qualidade.

No entanto, a problemática habitacional brasileira tem sido tratada pelo programa da mesma forma como foi tratada na década de 1960, a partir da produção de casas onde a quantidade construída tem sido mais importante do que a qualidade dos empreendimentos. As soluções não consideram a inserção urbana que deveria somar à moradia, com uma adequada localização nas cidades em espaços infraestruturados com acesso aos equipamentos públicos. Para Maricato (2009, p. 62) *“o que falta para o Minha Casa, Minha Vida é o que sempre faltou na maioria dos programas habitacionais brasileiros: uma visão mais estrutural do que deve ser esse combate ao déficit”*. No entanto, a autora também reconhece que outros aspectos de fragilidade podem ser apontados, como a falta de articulação com as políticas urbanas e sociais.

Com uma síntese crítica, Cardoso e Aragão (2013) avaliam várias dimensões do programa, destacando a ausência de sua integração com uma política urbana, a falta de instrumentos capazes de enfrentar os problemas fundiários, a inserção urbana dos novos empreendimentos, o privilégio dado ao mercado de habitação, o não cumprimento dos limites de unidades construídas na implantação dos loteamentos, a baixa qualidade construtiva dos empreendimentos e a falta de continuidade do SNHIS.

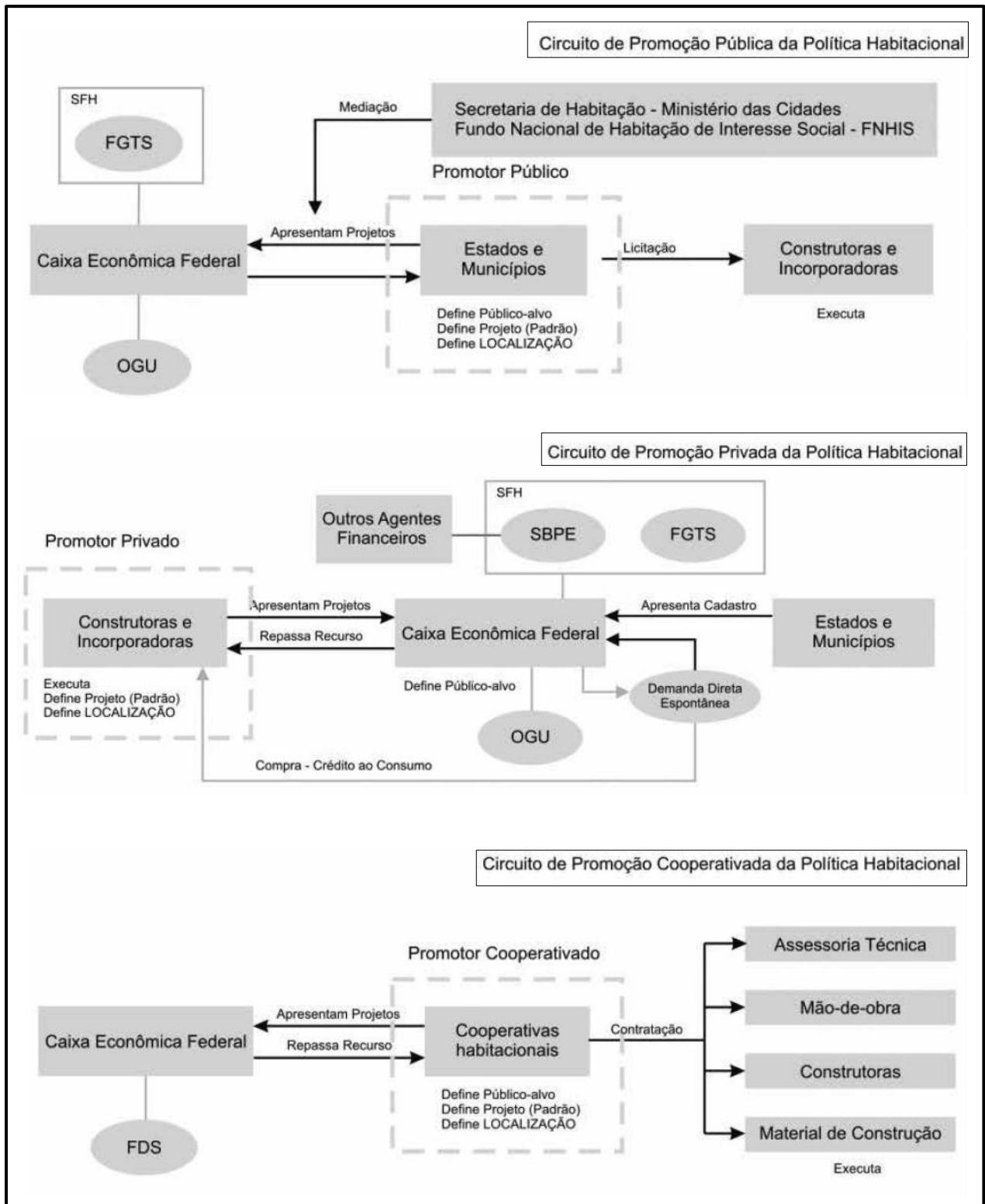
A falta de articulação do programa com uma política urbana sempre esteve presente nas políticas habitacionais desde o BNH, pois o combate ao déficit sempre foi tratado do ponto de vista quantitativo ao invés de considerarem outros fatores como a integração com outras políticas. A ausência de instrumentos capazes de enfrentar os problemas fundiários terá como resultado a implantação dos novos conjuntos habitacionais de acordo com a dinâmica do mercado e, dessa forma, a tendência de implantação desses

empreendimentos continuará se dando em locais onde as terras são mais baratas, onde apresentam maior precariedade urbanística que, geralmente, são as mais distantes do centro urbano consolidado e assim, se reforçará o padrão periférico de crescimento das cidades através da inserção da população de mais baixa renda. Nesse sentido, a localização geográfica dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social do PMCMV não difere do padrão de urbanização brasileiro e da dinâmica socioespacial já assistida anteriormente (MARICATO, 2009; CARDOSO, ARAGÃO, 2013; KRAUSE et al 2013).

A implantação dos novos empreendimentos em áreas distantes do centro consolidado, visto como uma estratégia de valorização do capital também não é novidade no país. Essa realidade tem diversas consequências, tais como, as dificuldades de mobilidade urbana dos moradores desses empreendimentos que, ainda terão que arcar com custos de transportes. Além de enfrentar problemas de infraestrutura no entorno, ao implantar um empreendimento distante das áreas consolidadas, ou mesmo fora do perímetro urbano, é necessário que a cidade chegue até o empreendimento, gerando uma série de deseconomias urbanas (MARICATO, 2009; CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

Segundo Cardoso e Aragão (2013) a permanência dessa localização é resultado do privilégio dado ao setor privado como principal agente promotor, já que o PMCMV é baseado na estrutura do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que era gerenciado pela CEF, no qual os recursos eram repassados para as construtoras a partir da aprovação dos projetos nas Prefeituras, sempre que enquadradas nas faixas de demanda definidas. Os autores ainda apresentam um fluxograma que ilustra a atuação da produção habitacional de interesse social de acordo com as 3 modalidades, como mostra a Figura 24.

Figura 24 – Circuito de promoção da política habitacional e os três tipos de atuação



Fonte – Cardoso, e Aragão, 2013

A criação e o ritmo de implementação do PMCMV deve-se mais à necessidade imediata em disponibilizar o acesso aos recursos para aliviar os impactos da crise financeira internacional, do que pela necessidade de garantir os objetivos habitacionais qualitativos propostos após a criação do Ministério das Cidades. Dessa forma, o privilégio dado ao mercado de habitação em detrimento aos princípios do programa, representa a primeira contradição encontrada “entre os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional” no país (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 44).

Do ponto de vista democrático, o arranjo institucional do programa ainda é bastante precário. Conforme descreve Loureiro et al (2013, p. 27) “se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais” e, desde seu lançamento, o programa foi alvo de críticas dos representantes do movimentos sociais do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS, por não serem ouvidos pelo Ministério das Cidades.

Ao questionar a implantação das diretrizes do PlanHab após a criação do PMCMV, Krause et al (2013, p. 7) faz uma associação entre “programa-plano” e afirma que como o programa passou a ser responsável pela produção de habitação de interesse social, algumas mudanças foram provocadas no marco regulatório que foi o SNHIS, ao operar fora do FNHIS, colocando as diretrizes do PlanHab destinadas para as famílias de rendas menores em segundo plano. Desse modo:

... o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV (KRAUSE, 2012, p. 7).

Ao discutir o que chama de “armadilhas do pacote habitacional”, Rolnik e Nakano (2009, p. 2) chamam atenção para a necessidade de articulação de financiamentos e promoções públicas habitacionais que contemplem “... estratégias eficientes de acesso às terras urbanas adequadas, inseridas na cidade e integradas aos benefícios da vida urbana”. Na ausência de tais condições, alegam que o crescimento periférico e precário das cidades

brasileiras permanecerá se reproduzindo por meio de políticas habitacionais semelhantes às aquelas já praticadas no passado e que, supostamente, já deveriam ter sido superadas. Nesse contexto surge um novo desafio que, como cita Schvasberg (2011), refere-se ao campo das políticas, planos e programas urbanísticos já que *“os municípios, via de regra, não destinam áreas boas das cidades, bem localizadas e urbanizadas e com acessibilidade, para habitação de interesse social”*.

Diante disso podemos considerar que a problemática habitacional brasileira tem sido tratada da mesma forma que foi tratada na década de 1960, a partir da produção de casas onde a quantidade construída é mais importante que a qualidade dos empreendimentos, distante de um planejamento urbano que deveria somar à moradia, uma adequada localização nas cidades em espaços com infraestrutura qualificada, com acesso aos equipamentos públicos (MARICATO, 2009).

Dessa forma, a produção recente do PMCM têm resultado em análises sobre o impacto territorial por contribuir com o reforço do processo de fragmentação das populações atendidas. No Brasil, conforme reforçam Rolnik e Nakano (2009), as cidades sempre foram marcadas pelas desigualdades socioterritoriais e a importante produção de novas moradias no mais novo pacote habitacional deveria, ao menos, construir uma cidade que permitisse uma melhor qualidade de vida das pessoas. As causas da segregação socioespacial têm estreita relação com a mercantilização do espaço urbano, na perspectiva de que o acesso à terra está submetido à lógica de obtenção como uma mercadoria e, por isso, a investigação do processo de segregação socioespacial deve considerar os interesses do mercado fundiário e imobiliário e suas decorrências no meio urbano.

Novas configurações periféricas e os Empreendimentos Habitacionais Fechados

Além dos resultados gerados pelo processo de periferização precária, outra consequência negativa do modelo de urbanização é o processo de esvaziamento habitacional das áreas mais centrais da maior parte das cidades brasileiras. Desvalorizados para a moradia das classes médias em função das estratégias de lançamento de produtos imobiliários em novas frentes de expansão, os centros passaram a abrigar, majoritariamente, usos de comércio e serviços, perdendo sua função residencial de outros tempos.

Os setores habitacionais alcançaram uma maior dispersão no tecido urbano e, diante desse novo quadro, a dualidade centro x periferia precisa ser revista sob a ótica da crescente diversidade social presente nas áreas periféricas. Os novos contingentes sociais e econômicos presentes nessas áreas têm sido induzidos pela reformulação dos interesses fundiários e imobiliários, consolidando uma nova forma de apropriação socioespacial. Contudo, ao invés de ampliar a interação pela diversidade social, o que tem se acentuado, é um processo de segregação urbana com a fragmentação do território. Anteriormente, o parcelamento de áreas rurais para a produção de loteamentos urbanos nas cidades latino-americanas, era destinado para a exclusão da população mais pobre. Porém, atualmente, diferentes segmentos econômicos:

... se justapõem, nas novas áreas urbanas que são incorporadas, de forma contínua ou descontínua ao espaço urbano, os ricos e os mais pobres, tornando a desigualdade combinada com essa relativa proximidade geográfica, um dos elementos essenciais da fragmentação socioespacial, quando se quer realçar sua dimensão espacial e não apenas compreendê-la como contraponto aos processos de globalização (SPOSITO, 2013, p. 141).

Dentre o conjunto de transformações, as áreas periféricas têm se reformulado com a implantação de grandes empreendimentos imobiliários que são acessados de maneira desigual conforme a condição econômica (CARLOS, 2013). Um dos fenômenos que chama

mais atenção e que trouxe mudanças importantes no modo de morar das classes média e alta segundo Caldeira (2000) é a proliferação dos condomínios habitacionais horizontais. Ao abordar as novas periferias nas cidades médias do Estado de São Paulo, Sposito (2003) alega que o início dessa modalidade de “redesenho” das periferias urbanas, se deu em meados de 1980:

... com as primeiras iniciativas de implantação de loteamentos fechados nessas cidades, mas, de fato, só vão se instaurar, de forma mais plena, no decorrer dos anos de 1990, quando aumenta o número desses loteamentos e o de pessoas que passam a viver neles, já que essa se torna a nova forma de habitat, sucedendo a “onda” da verticalização e se constituindo num fenômeno associado aos segmentos de alto e médio poder aquisitivo, a exemplo do que já havia se iniciado, em diferentes cidades latinoamericanas, a partir dos anos de 1960 (SPOSITO, 2004b, p. 131).

Urbanisticamente, a produção de loteamentos fechados e condomínios horizontais tem reforçado a fragmentação dos espaços urbanos, seja pela produção de grandes glebas muradas, seja pelo espraiamento horizontal da cidade. Na opinião de Carlos (2013, p. 102), a transformação da periferia faz com que essas áreas percam o seu “*caráter homogêneo*” produzido historicamente, e induz a produção “*contraditória*” por meio de “*uma sociedade de desiguais separados claramente pela arquitetura cujos muros e cercas não deixam dúvidas*”. Nesse contexto, o atual desenvolvimento urbano, tende a modelos mais excludentes, ao invés de romper com a herança de desigualdade territorial, muito visível nas cidades brasileiras, ao reproduzir novas conformações pautadas no mesmo desequilíbrio.

Os novos empreendimentos imobiliários, nomeados no presente trabalho como Empreendimentos Habitacionais Fechados – EHF, começam se inserir nas bordas urbanas em busca de lotes maiores, eventualmente, com preços mais baixos que aqueles encontrados nas áreas mais centrais. De Nardim (2011) destaca que “*a diminuição de lotes disponíveis na malha urbana consolidada, os altos preços dos terrenos centrais por ação da especulação imobiliária, ou ainda, a escassez de grandes áreas centrais para loteamentos*” são algumas razões para esses produtos imobiliários se instalarem nas bordas do perímetro urbano. Além da busca pela segurança pessoal e patrimonial, tais fatores têm sido decisivos

para que os novos empreendimentos imobiliários, destinados para a classe média alta e alta, se apropriassem das periferias induzindo uma nova configuração periférica.

Freitas (2008) descreve que os usos e as atividades provenientes do setor industrial, de comércio e serviços, além das áreas de moradia das classes médias, também se apropriam dos espaços através de uma urbanização dispersa. Ao propor um melhor entendimento em relação à dispersão residencial das classes mais ricas, Freitas (2008) aponta para a necessidade de analisar o fenômeno da globalização da economia e os impactos decorrentes desse processo no território urbano, que tem ocupado cada vez mais o espaço rural dos municípios. A reorganização dos setores produtivos e a desconcentração geográfica da indústria que se deu a partir das transformações econômicas, intensificaram os efeitos da relação entre o capitalismo industrial e urbanização. Para Sposito (2007), a reestruturação produtiva intensificou a dinâmica demográfica das cidades de porte médio, como também ampliou as condições de consumo de tal modo que:

O aparecimento de novos empreendimentos fundiários e imobiliários estimula e reflete esse movimento de crescimento quantitativo e qualitativo das cidades de porte médio do Estado de São Paulo. Alguns estudos têm demonstrado o papel crescente dessas iniciativas redefinindo as formas de *habitat* urbano, por meio da implantação de loteamentos fechados ou condomínios horizontais. (SPOSITO, 2007, p. 5)

Os empreendimentos imobiliários implantados nas áreas periféricas das cidades médias tem configurado uma nova tendência espacial, pois a população de mais alta renda que é foco desses produtos, não se concentra mais apenas nas áreas mais centrais. Ao contrário, esse segmento econômico tem se inserido também nas áreas de expansão das cidades e a implantação desses empreendimentos é o que tem fomentado a busca por uma redefinição da relação centro x periferia, como menciona Sposito:

A distância entre os desiguais, na cidade, não se opera mais, predominantemente, a partir da lógica de periferização dos mais pobres e de destinação, aos mais ricos, das áreas mais centrais e pericentrais, as melhores dotadas de meios de consumo coletivo (infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos). Os sistemas de segurança urbana oferecem condições para que a separação possa se aprofundar, ainda que se justaponham, no “centro” e na “periferia” segmentos sociais com níveis *desiguais* de poder aquisitivo e com *diferentes* interesses de consumo (SPOSITO, 2013, p. 140, 141).

Como discute Ascher (2010, p. 40) *“a diferenciação social é crescente e marca de forma cada vez mais forte todas as esferas da vida social”*, e aponta a migração da população da mais alta renda para as franjas das cidades como indutor da construção de novas relações socioespaciais na escala intraurbana. Com isso, Caldeira (2000, p. 260) afirma que a atribuição dada à relação centro x periferia era capaz de descrever o padrão de segregação socioespacial, mas, diversos fatores, somados ao deslocamento das classes mais altas das áreas mais centrais para as áreas mais periféricas em busca de locais mais seguros para morar, transformou o padrão de segregação no território das cidades brasileiras. Para a autora *“pela primeira vez, algo como o subúrbio americano tornou-se popular entre a elite, a distância do centro foi resignificada para conferir status em vez de estigma”*, e nesse processo, baseado na busca por prestígio, a elite brasileira passou a valorizar áreas cada vez mais distantes do centro consolidado.

Dal Pozzo (2013) aponta que esse fenômeno tem sido caracterizado tanto pela diversificação dos conteúdos nas periferias urbanas quanto pelas modificações de sociabilidade, pois *“estas se refletem a partir de um maior nível de separação e distanciamento territorial entre os diferentes segmentos socioeconômicos que compõem a cidade”* e têm configurado cidades com contrastes mais extremos em relação às condições de urbanidade, de acessibilidade, de sociabilidade e de justiça ambiental.

As áreas residenciais se distinguem tanto nas formas, quanto na composição social, sugerindo que a nova tendência de apropriação periférica se expande através de uma *“urbanização de status”*, e a atuação do mercado imobiliário é o que tem contribuído para aumentar ainda mais os padrões de segregação residencial que define a cidade capitalista. O crescimento dos meios de controle dos espaços, que visam fornecer espaços com segurança nesses empreendimentos fechados, também tem papel fundamental para aumentar o prestígio e o status dos moradores (CORRÊA, 1995; CORRÊA, 2013).

3.1 – Novos padrões urbanísticos: loteamentos fechados e condomínios horizontais

Lopes (2010) considera que o surgimento dos condomínios horizontais e dos loteamentos fechados está associado à promessa de um lugar que garanta a mesma segurança de um apartamento, a mesma privacidade de uma casa, além da proximidade com a natureza. Para o autor, esses espaços que crescem de forma acelerada e, geralmente, se apropriam das áreas de expansão urbana que apresentam melhores condições. Para Caldeira (2000, p. 258), tais empreendimentos se configuram como “enclaves fortificados”, argumentando que:

Os condomínios fechados são a versão residencial de uma categoria mais ampla de novos empreendimentos urbanos que chamo de enclaves fortificados. Eles estão mudando consideravelmente a maneira como as pessoas das classes médias e altas vivem, consomem, trabalham e gastam seu tempo de lazer. (CALDEIRA, 2000, p. 258)

Inspirados nos subúrbios norte-americanos da Califórnia, Caldeira (2000) afirma que o primeiro condomínio horizontal fechado surgiu na região metropolitana de São Paulo no início da década de 1970. Construído pela Construtora Albuquerque Takaoka, lançou o conceito *Alphaville*, com o objetivo de criação de distritos para a instalação de empresas não poluentes. O primeiro empreendimento foi lançado, mais especificamente, em 1973. No entanto, devido ao sucesso alcançado, o conceito Alphaville passou a implantar também projetos de uso residencial, e deixou de ser uma exclusividade da cidade de São Paulo iniciando sua expansão com um empreendimento lançado em Campinas no ano de 1997. Nesse contexto, a Figura 25 nos mostra que esse modelo alcançou rapidamente todas as regiões do país, e que novas empresas foram atraídas pela expansão dessa nova modalidade de projeto.

Figura 25 – Espacialização dos Empreendimentos Alphaville no Brasil



Fonte: <http://www.alphaville.com.br/portal/empreendimentos>, 2014

A justificativa para o que Caldeira (2000) chama de “*enclaves fortificados*” é fundamentada no medo da violência urbana. Em decorrência do aumento da violência nas cidades brasileiras, esses novos produtos imobiliários procuram oferecer lugares mais seguros com melhor qualidade de vida, fortalecendo a proliferação dos empreendimentos condominiais com controle de acesso, identificados com tais benefícios. Maricato (1995, p. 271) acredita que o aumento da pobreza decorrente da recessão da economia brasileira já provou que “*não há condomínio fechado, segurança privada, dispositivo de segurança, “edge cities”, zoneamento segregado e demais normas urbanísticas que a protejam da realidade concreta*”. Mesmo sob a contestação da eficácia do espaço protegido, essa modalidade de enclausuramento permanece em expansão.

Nessa perspectiva, ao propor uma reflexão sobre o estudo da proliferação de condomínios fechados, Oliveira Junior (2008) argumenta sobre a necessidade de ampliar as

análises e as reflexões a respeito dos impactos da violência. Para o autor, ao retratar a violência como expressão máxima da desordem e do desequilíbrio, os condomínios fechados se apresentam como solução elitista, assinalando que:

.... ao se projetarem como opção de moradia para os estratos mais abastados, os condomínios fechados consolidam uma imagem bastante coesa de grupos sociais que, efetivamente, têm condições de adquirir e de morar nas áreas mais caras da cidade, sejam aquelas que originariamente concentram a alta renda, sejam aquelas que mais recentemente passam a ser ocupadas por empreendimentos desse tipo – muitas vezes, confirmando e demonstrando o deslocamento das elites dentro de um mesmo vetor espacial (OLIVEIRA JUNIOR, 2008, p. 223).

Ao abordar a insegurança urbana em cidades médias do Estado de São Paulo, Sposito e Góes (2013, p. 3) entendem que tal problemática *“exige não só esforços combinados de diversas áreas de conhecimento, como também articulação entre o geral e o particular, entre micro e macroescalas analíticas, bem como entre o tempo e espaço”*, e que esse tema deve ser discutido diante da nova realidade urbana.

Dentre as várias justificativas que Lopes (2010) identifica para ocultar o verdadeiro sentido desses espaços, cabe destacar não só a associação à violência urbana, mas também a apropriação desordenada do solo urbano e a promessa de uma melhor qualidade de vida. No entanto, para Freitas (2008), a busca por segurança é considerado um dos argumentos mais importantes no que diz respeito às motivações que justificam a proliferação desses empreendimentos.

Contudo, a associação que se faz entre segurança e empreendimentos habitacionais fechados é um tanto contraditória como sugere De Nardim (2011), na medida em que observa, através de noticiários, que a violência e a criminalidade também está presente no interior desses empreendimentos e, com isso, a busca por um morar mais seguro passar a tomar dimensões bastante questionáveis. Em ambos os municípios estudados, foi possível contextualizar essa realidade através de matérias jornalísticas que tratam de ações da polícia nos espaços intramuros, conforme segue abaixo.

Quatro suspeitos são detidos após tentativa de assalto em São Carlos

Quadrilha invadiu casa no condomínio Village Dahma 2 na madrugada. Polícia Militar registrou ainda roubo a indústria e furto a loja de informática.

[...] Na tentativa de assalto a residência no condomínio Village Dahma 2, a polícia foi acionada depois que um vigilante percebeu que parte da cerca estava violada. Quando a viatura chegou ao local, os policiais constataram que uma casa estava toda revirada, mas os assaltantes já haviam fugido. Os PMs viram algumas marcas no muro da residência e constaram que os quatro ainda estavam em cima do telhado de uma casa vizinha. Eles foram cercados e acabaram detidos. Dois suspeitos maiores de idade foram levados para a cadeia de São Carlos. Outros dois menores foram ouvidos e liberados.[...] (GLOBO.COM, SÃO CARLOS E ARARAQUARA, 2014).

São José Rio Preto: ladrões furtam condomínios de luxo

Uma onda de furtos a condomínios fechados de luxo tem tirado o sossego de rio-pretenses que buscam mais segurança. Consideradas áreas seguras, o fato é que as mansões têm se tornado alvos fáceis dos bandidos.

Somente neste final de semana, entre o final da noite de sábado e a madrugada de domingo, quatro residências de dois condomínios foram furtadas na cidade. Três delas no Village Santa Helena, localizado no bairro Jardim Vivendas, um dos mais luxuosos de Rio Preto, na zona sul da cidade. [...] A polícia acredita que uma quadrilha especializada seja a responsável pela onda de furtos a condomínios de luxo em Rio Preto. Os casos estão sendo investigados, mas até o momento não há pistas sobre os ladrões. As autoridades querem saber se, nas áreas, existem equipamentos de segurança interna, como câmeras, que facilitariam no reconhecimento do grupo. [...] (DIÁRIO WEB, 2011)

Sob a justificativa de promover uma melhor segurança dos moradores dos empreendimentos fechados, Lopes (2010) considera essa realidade como *“um dos aspectos degradantes das cidades, intimamente ligado ao processo de parcelamento do solo é o de não tornar público os espaços destinados ao uso coletivo”* e que, pela falta de legislação, os municípios permitem o fechamento desses loteamentos. O autor Sarmiento Filho (2012) questiona se o fechamento de loteamentos pode ser encarado como uma solução que garanta ao morador mais segurança, pois:

Muitos especialistas advogam a tese de que muros, ao contrário do que se imagina o senso comum, aumentam a insegurança, criando maior tensão social. As milícias privadas contratadas para guardar esses “condomínios” são responsáveis pela maioria dos crimes contra o patrimônio dos moradores. (SARMENTO FILHO, 2012, p. 74)

Com base no mesmo pensamento do autor citado acima, Jacobs (2000) chama atenção para a importância de preservação do uso misto e das ruas movimentadas, em que a vizinhança possa atuar na promoção da segurança das residências indicando esse modelo de cidade, como uma alternativa à crescente valorização de espaços cada vez mais fechados.

É inútil tentar esquivar-se da questão da insegurança urbana tentando tornar mais seguros outros elementos da localidade, como pátios internos ou áreas de recreação cercadas. Por definição, mais uma vez, as ruas da cidade devem ocupar-se de boa parte da incumbência de lidar com desconhecidos, já que é por elas que eles transitam (JACOBS, 2000, p.36).

Ao abordarem o tema da insegurança e das novas práticas espaciais, Góes e Sposito (2013, p. 15) consideram que esse modelo de produção e uso do espaço residencial não representa apenas uma divisão social entre as classes, pois esses espaços se revelam como *“expressão e condição de novos valores e representações de cidade que orientam práticas espaciais e temporais, por meio da reprodução da ideia de segurança, em oposição à cidade identificada como violenta ou perigosa, portanto, insegura”*. As autoras ainda comentam que a realização de entrevistas com moradores desses espaços fechados, tem contribuído para um melhor entendimento do novo papel desempenhado pela segurança na produção das cidades médias.

Nesse contexto de disparidades socioeconômicas com concentração de renda, a violência e o medo se associam aos processos sociais, inserindo nas cidades novas formas de segregação socioespacial por meio da valorização de empreendimentos onde, a segurança pessoal e patrimonial se torna a grande bandeira publicitária, ancorado cada vez mais em sofisticados sistemas de segurança e de vigilância (CALDEIRA, 2000; SPOSITO, 2013).

O trabalho de Freitas (2008, p. 78), que trata dos loteamentos fechados, faz uma análise crítica a essa modalidade, pois não possui amparo jurídico na legislação brasileira, conforme discutiremos adiante. Para a autora, essa modalidade representa *“um mundo de fantasia desconectado da cidade tradicional”* construída através de signos, símbolos e imagens. Sua desconexão ocorre pela presença de barreiras físicas, mas, principalmente, pela ostentação das portarias construídas em estilos arquitetônicos que são tipicamente do mundo clássico, que não representam as especificidades do Brasil. Por isso, a busca por status social também tem motivado a permanência dos moradores nesses empreendimentos, mesmo conscientes de que as barreiras físicas existentes não inibem os atos violentos existente nas cidades brasileiras. Nesse mesmo contexto, Caldeira (2000) afirma que os enclaves fortificados conferem status a seus moradores e cita que:

A moradia e o status social são obviamente associados e em várias sociedades a residência é uma forma de as pessoas se afirmarem publicamente. Em consequência, a construção ou aquisição de uma casa é um dos projetos mais importantes que as pessoas irão realizar. A casa faz declarações tanto públicas quanto pessoais, já que relaciona o público e o doméstico (CALDEIRA, 2000, p. 264).

Mesmo motivadas pela busca de status social é válido observar, como sugere De Nardim (2011), que o valor pago por um terreno em um Empreendimento Habitacional Fechado, é semelhante a um lote de um loteamento convencional e, por isso, tem contribuído com o crescente interesse de morar em um espaços fechados e supostamente protegido.

3.2 – Aspectos jurídicos do parcelamento do solo urbano

Um dos aspectos que também merece ser debatido é a inexistência de suporte jurídico que permite a aprovação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados com controle e restrição de acesso, como se fosse uma modalidade de parcelamento do solo. Segundo Freitas (2008), geralmente, apenas a informalidade da população de baixa renda era identificada pela falta de cumprimento das leis de uso e ocupação do solo. Porém, de modo mais recente, a constituição de empreendimentos baseados em loteamentos fechados e condomínios horizontais, destinados para outras faixas de renda, também tem desrespeitado a legislação vigente. Uma das transformações refere-se a privatização do espaço público, envolvendo áreas que deveriam ser doados para o município no processo de parcelamento do solo, seja para uso institucional público ou áreas verdes e sistemas de lazer. Para a autora, a ilegalidade é um dos problemas do fechamento dos loteamentos por não controlar apenas o acesso às residências, mas também por impedir o acesso aos espaços públicos, muitas vezes presentes no interior desses empreendimentos.

Ao mesmo tempo em que se autoriza a remoção de famílias pobres que ocupam áreas públicas para sua moradia, autoriza-se a invasão e a ocupação destas mesmas áreas por equipamentos de lazer privativos dos condôminos, em áreas públicas de lazer (FREITAS, 2008, p. 96).

Sob o ponto de vista jurídico e fundiário, a Lei Federal nº 6.766 de 19/12/1979, estabelece que o parcelamento do solo urbano possa ser realizado mediante loteamento e desmembramento. De acordo com os parágrafos 1 e 2 do artigo 2º dessa lei, loteamento significa a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, no qual permitem a abertura de novas vias de circulação ou a modificações das vias já existentes. No que diz respeito ao desmembramento, essa lei considera como a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, mas não permite a abertura de novas vias, devendo aproveitar o sistema viário já existente. Em relação aos equipamentos públicos, o parágrafo 2 do Art. 4º, considera comunitário todos os equipamentos públicos existentes como um de seus requisitos de aprovação. Portanto, essa lei não reconhece a figura do loteamento fechado. Primeiro por se tratar de uma lei que se refere somente aos loteamentos abertos e segundo, porque a lei considera que as áreas públicas devem atender a toda comunidade, conforme o artigo 17, o que não é o caso de alguns EHF.

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei (BRASIL, 1979).

Contudo, os condomínios verticais são regulamentados pela Lei Federal nº 4.591 de 16/12/1979 e se aplica aos edifícios de apartamentos em lote decorrente de parcelamento do solo, após loteamento. Esse modelo de condomínio que envolve o regime jurídico condominial não contemplam os espaços públicos, portanto, não geram o fechamento de áreas que deveriam ser destinadas para toda a população. O Art. 8 dessa lei define que além da delimitação das unidades autônomas também deverá ser discriminada as áreas de uso comum exclusivo aos moradores do edifício.

Nesse caso, a figura do condomínio horizontal, como observa Lopes (2010) não configura uma definição legal para sua aprovação, sendo essa expressão utilizada para se referir a um produto imobiliário, que divide uma gleba em vários lotes que os tornam alienados como unidades autônomas. No estudo desenvolvido para Campinas, Lopes (2010) e Freitas (2008) observam que nessa cidade, os condomínios horizontais se apropriam da Lei

Federal 4.591/64 para sua aprovação, onde o regime jurídico da referida lei se reporta aos prédios, sejam eles comerciais ou residenciais, em que cada unidade construída pertence a diferentes proprietários.

Diante do regime proposto em cada lei, a principal diferença entre o condomínio horizontal e loteamento fechado se dá pela restrição e pelo controle de acesso, respectivamente, apesar da ilegalidade estar presente nas duas formas de aprovação. Como considera Freitas (2008), a principal diferença entre um condomínio horizontal e um loteamento fechado é que no interior dos condomínios, tanto as ruas, quanto as praças, são de uso exclusivo dos condôminos e o acesso se dá a partir de um sistema viário privado.

Ao abordar os aspectos jurídicos dos loteamentos fechados, Freitas (2008, p. 97) define esses empreendimentos como uma *“figura híbrida”*, por somar, legalmente, os aspectos presentes na Lei Federal nº 6.766 de 19/12/1979 com as características da Lei Federal nº 4.591. Ao tratar da temática jurídica, Barroso (2010) desenvolve uma comparação sintetizada, conforme mostra a Figura 26 com as principais diferenças do arcabouço legal entre loteamentos fechados e condomínios horizontais, conforme Figura 26.

Figura 26 – Diferenças entre Loteamento Fechado e Condomínio Fechado

Loteamento Fechado	Condomínio Fechado
Natureza jurídica pública.	Natureza jurídica privada.
Disciplinado pela Lei n. 6.766/79.	Disciplinado pela Lei n. 4.591/64
Criação de logradouros públicos e lotes passíveis de edificação.	Áreas comuns dos condôminos, já edificado (ou com promessa de edificação).
Proprietário de unidade autônoma.	Proprietário de fração ideal.
Divisível.	Indivisível.

Fonte: Barroso, 2010

Ao abordar os aspectos jurídicos, Freitas (2008) observa que os loteamentos fechados são aprovados, muitas vezes, pelos padrões convencionais sob a Lei Federal nº 6.766 e, posteriormente, são cercados e murados, com ou sem permissão do poder público.

Para a autora, a Constituição do Estado de São Paulo também é burlada, pois seu artigo 180 determina que *“as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos estabelecidos alterados”*, e com isso fica evidente que, ao fecharem os loteamentos convencionais acabam ferindo não apenas as leis de âmbito federal, mas também estadual.

Lopes (2010) considera que, como os loteamentos fechados estão cada vez mais presentes nas cidades brasileiras, acabam passando a ideia de que existe um arcabouço legal para sua aprovação. Nesse contexto, Sarmiento Filho (2012) afirma que os loteamentos fechados não ingressam no registro imobiliário por não existir previsão legal para sua aprovação e por não tem relação com os condomínios previstos pela Lei Federal 4.591. Esses produtos imobiliários têm, em São Carlos e também em São José do Rio Preto, sua regulação disposta em lei municipal.

Em São Carlos, de acordo com Lante (2006), a primeira lei municipal que fez referência aos espaços fechados existentes no município foi aprovada em 2000 pela Lei nº 12.731, mas que não se encontra mais em vigor. De acordo com Dal Pozzo (2011), essa lei serviu apenas para regulamentar os loteamentos fechados já existentes até o ano de 2000, do que contribuir com a expansão desses empreendimentos. Já em São José do Rio Preto, a legislação urbana municipal reconhece esse modelo de ocupação mediante aprovação de duas leis municipais no ano de 1992. A primeira foi a Lei nº 5.135 de 24/12/1992 referente ao Zoneamento e logo em seguida, a Lei nº 5.138 de 28/12/1992 referente ao Parcelamento do Solo.

Em descompasso com a Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766 e a Lei de condomínios nº 4.591, De Nardim (2011) afirma que, em São Carlos, tanto os loteamentos fechados quanto os condomínios horizontais foram, historicamente, aprovados com base no regimento jurídico de ambas as leis citadas. No entanto, como identifica a autora, a Lei Municipal nº 13.691 de 25/11/2005 que institui o Plano Diretor do município de São Carlos é o que tem de modo recente, regulado a aprovação de condomínios fechados na cidade, regulando o que seria o papel de uma lei de âmbito federal. Porém, o Projeto de Lei nº 3.057/00, ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

De acordo com o Plano Diretor de São Carlos, o território do Município é composto pela Macrozona Urbana e pela Macrozona de Uso Multifuncional Rural e, nesta última se insere a Zona de Regulação e Ocupação Controlada – Zona 4, formada pelas Zonas 4A e 4B (ver anexo 1). Tais zonas têm como característica em comum, o fato de estarem localizadas em áreas com fortes tendências para a expansão urbana, apresentando usos diversificados que se configuram como transição entre o meio rural e o meio urbano. Mais especificamente, na Zona 4A, o Plano Diretor identifica uma concentração de interesse para implantação de condomínio fechados, mas estabelece que alteração do uso do solo, de rural para urbana, será permitida mediante contrapartida do beneficiário por meio do pagamento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, conforme mostra o quadro 5.

Quadro 5 – Características e diretrizes da Zona 4A referentes aos Condomínios Horizontais em São Carlos

CARACTERÍSTICAS E DIRETRIZES DA ZONA 4ª REFERENTES AOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS EM SÃO CARLOS	
<p>TÍTULO II DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO</p> <p>CAPÍTULO IV DA MACROZONA DE USO MULTIFUNCIONAL RURAL</p> <p>SEÇÃO V DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS CONDOMÍNIOS HABITACIONAIS</p>	<p>Art. 38. A Zona 4A além do uso rural, contém as seguintes características:</p> <p>II - áreas de usos para fins de moradia, comércio e lazer;</p> <p>III - área de grande interesse para novos empreendimentos imobiliários para implantação de Condomínios Fechados, Loteamentos e Chácaras de Recreio, bem como outros usos especiais relacionados ao esporte, lazer e serviços;</p> <p>Art. 39. Na Zona 4A devem ser observadas as seguintes diretrizes:</p> <p>I - regulamentar e disciplinar novos empreendimentos que impliquem na alteração do uso do solo rural, estabelecendo critérios e contrapartida por meio da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo;</p>

Fonte: São Carlos, 2005. Elaborado pela autora

Ao estudar a mudança do uso do solo rural para urbano, Santoro et al (2010), identifica que a aplicação deste instrumento já ocorreu em São Carlos, inclusive em processo de aprovação de condomínio fechado como é o caso do empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, e também no caso do empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II. Nesse sentido, Santoro et al. (2010) afirma que:

Os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II pagaram como contrapartida para o município R\$660.000,00 e o Parque Eco-Tecnológico Damha R\$447.988,46, totalizando R\$1.107.988,46 (SANTORO et al, 2010, p. 431).

O Capítulo I do Plano Diretor de São Carlos define que o parcelamento do solo para fins urbanos poderá ser realizado através de loteamento, desmembramento, desdobro ou remembramento. No entanto, a Seção V desse capítulo reconhece os parcelamentos que resultem de um regime jurídico na forma condominial, delimita algumas condições para algumas áreas para implantar essa modalidade habitacional, conforme o quadro 6.

Quadro 6 – Condições para implantação de Condomínios Horizontais de acordo com Plano Diretor de São Carlos

CONDIÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DE CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DE ACORDO COM PLANO DIRETOR DE SÃO CARLOS	
<p>TÍTULO III DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO</p> <p>CAPÍTULO I PARCELAMENTO DO SOLO</p> <p>SEÇÃO V DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS CONDOMÍNIOS HABITACIONAIS</p>	<p>Art. 128. Os empreendimentos imobiliários para fins de constituição de Condomínios Horizontais ou Verticais fechados deverão atender as condições estabelecidas neste Artigo:</p> <p>§ 1º A área murada do empreendimento não poderá ser maior que:</p> <p>I - 200.000 m² (duzentos mil metros quadrados) para as Zonas 1, 2, 3-A, 3-B e 4-B, ressalvado o disposto no inciso II e sua alínea “b”;</p> <p>II - 550.000 m² (quinhentos e cinquenta mil metros quadrados) para:</p> <p>a) a Zona 4-A;</p> <p>b) as Zonas 2 e 4-B, no perímetro delimitado pelo quadrilátero definido pela divisa da Zona 4-A, Rodovia Washington Luiz (SP-310), Rodovia Engenheiro Thales de Lourena Peixoto (SP-318) e estrada Municipal SCA -442, na divisa com o Jardim Embaré;</p>

Fonte: São Carlos, 2005. Elaborado pela autora

Nessa seção, além de definir parâmetros de dimensões máximas para os condomínios horizontais, em função da área murada do empreendimento, o Plano Diretor define alguns critérios na tentativa de controlar o porte e atenuar do cercamento desses empreendimentos como mostra o quadro 7.

PARÂMETRO DAS DIMENSÕES DAS ÁREAS CERCADAS NO PLANO DIRETOR DE SÃO CARLOS	
TÍTULO III DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	Art. 128. Os empreendimentos imobiliários para fins de constituição de Condomínios Horizontais ou Verticais fechados deverão atender as condições estabelecidas neste Artigo:
CAPÍTULO I PARCELAMENTO DO SOLO	§ 2º Nos casos dos empreendimentos condominiais até 200.000 m ² (duzentos mil metros quadrados), aplica-se o seguinte: I - as quadras que contêm os condomínios fechados não poderão exceder a 450 m (quatrocentos e cinquenta metros) na sua maior dimensão; II - os empreendimentos não poderão obstaculizar a continuidade das vias arteriais existentes ou projetadas; III - os empreendimentos deverão reservar, além do passeio público, faixas mínimas de 5 m (cinco metros) ao longo das vias locais de seu entorno, bem como de vias arteriais que não comportem características de eixo de atividade, para implementação de jardins voltados para as vias públicas, de tal modo que a presença de seus muros seja atenuada.
SEÇÃO V DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA OS CONDOMÍNIOS HABITACIONAIS	§ 3º Nos casos dos empreendimentos condominiais acima de 200.000 m ² (duzentos mil metros quadrados) e até 550.000 m ² (quinhentos e cinquenta mil metros quadrados), aplica-se o seguinte: I - os empreendimentos não poderão obstaculizar a continuidade das vias arteriais existentes ou projetadas; II - as quadras que contêm os condomínios fechados terão as suas dimensões compatíveis com o porte do empreendimento. Mas, caso se afigure necessário, poderá a Prefeitura Municipal exigir a implantação de via pública no seu entorno, especialmente para assegurar a continuidade do sistema viário; III - o comprimento das quadras ou setores destinados às unidades privativas não poderá exceder de 300 m (trezentos metros); IV - os empreendimentos condominiais deverão reservar, além do passeio público, faixas mínimas de 5 m (cinco metros) ao longo das vias públicas que vierem a ser implantadas no seu entorno, ou em parte dele, para a implementação de jardins voltados para as referidas vias públicas, de tal modo que a presença de seus muros seja atenuada; V - sem prejuízo da doação das áreas de lazer (10%) e de uso institucional (8%), que deverão ser localizadas fora do muro de fecho, cumprirá ao empreendimento condominial incluir nas áreas de uso comum dos condôminos o mínimo de 5% do total de sua área. Essa fração deverá ser predominantemente permeável para o fim de atuar no sistema de drenagem, autorizado o seu uso como área de lazer; VI - o empreendimento deverá reservar, na parte externa do condomínio, área destinada para uso misto, podendo ocorrer atividades de cultura, lazer, comércio e prestação de serviços, caso ainda não haja área que cumpra essa finalidade.

É importante destacar que, apesar do Art. 130 também dessa seção, definir que os 18% das áreas públicas deverão se localizar na área externa ao empreendimento, o § 3º estabelece que uma lei municipal específica pode permitir o uso de áreas públicas de lazer, das vias de circulação, do controle de acesso, à proprietários individuais ou associações detentoras de glebas fechadas ou muradas. Contudo, essa lei específica nunca foi concretizada.

Diferentemente, o Plano Diretor Sustentável de São José do Rio Preto instituído pela Lei Complementar nº 224 de 06/10/2006, nem cita esse modelo de ocupação urbana. Atualmente, a aprovação desses empreendimentos encontra amparo jurídico ainda na Lei Municipal de Parcelamento do Solo nº 5.138 e na nova Lei de Zoneamento de 2011, que substituiu o zoneamento de 1992. Enquanto a lei de Zoneamento define o entendimento do município por Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial, determinando em quais zonas esses empreendimentos poderão ser implantados, a lei de parcelamento do solo define as diretrizes para sua implantação e administração. O Quadro 8 ilustra o que município entende como Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial e apresenta em quais áreas esses empreendimentos podem ser inseridos.

Quadro 8 – Definição de Loteamento Fechado e Loteamento Fechado em sistema Condominial de acordo com a Lei de Zoneamento de São José do Rio Preto

DEFINIÇÃO DE LOTEAMENTO FECHADO E LOTEAMENTO FECHADO EM SISTEMA CONDOMINIAL DE ACORDO COM A LEI DE ZONEAMENTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	
CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES	<p>XXVII - Sistema de Condomínio: loteamentos ou edificações também denominados “Condomínios Fechados”, constituindo áreas privadas dos proprietários condôminos, podendo ser dotados de muros delimitadores e acessos privativos;</p> <p>XXVIII - Loteamento Fechado: é o loteamento caracterizado pela adoção de acessórios privativos e de sistema de tapagem que os separa da malha viária urbana ou da área rural. Neste tipo de loteamentos vias internas e áreas de uso comum serão incorporadas ao domínio público, mas sobre elas recairá concessão especial de uso em favor de seus moradores;</p>

Fonte – São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora

A lei de zoneamento de São José do Rio Preto (ver anexo 2) define 14 Zonas para o município e estabelece para cada uma delas critérios diferentes para o porte, para o índice de aproveitamento máximo, para a taxa de ocupação máxima, para os recuos, e para

as dimensões mínimas. No entanto, o município permite em 4, das 14 Zonas, a implantação desses empreendimentos, mas determina que os índices de ocupação e taxa de aproveitamento, recuos e dimensões deverão ser regulamentados pelo Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento - CPDD. O Quadro 9 ilustra em quais zonas o município permite a construção desses empreendimentos e o como o município caracteriza cada uma delas.

Quadro 9 – Localização dos empreendimentos fechados no zoneamento de São José do Rio Preto

DAS ZONAS PERMITIDAS PELA LEI DE ZONEAMENTO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	
ZONA 1	Zona exclusivamente residencial, de baixa densidade e composta apenas por habitações unifamiliares isoladas. Usos Permissíveis pelo CPDD: Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial
ZONA 2	Zona predominantemente residencial, de baixa densidade na qual admite-se a presença controlada de atividades comerciais e de serviços, não incômodos ao uso residencial. Usos Permissíveis pelo CPDD: Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial
ZONA 3	Zona de uso misto residencial, comercial e de serviços, de baixa densidade, com predomínio de habitações unifamiliares. Usos Permissíveis pelo CPDD: Loteamento em Sistema Condominial
ZONA 4	Zona de uso misto residencial, comercial e de serviços de média densidade, com predomínio de habitações unifamiliares e multifamiliares, na qual admite-se a presença controlada de atividades micro-industriais. Usos Permissíveis pelo CPDD: Loteamento em Sistema Condominial

Fonte: São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora

Já a lei de Parcelamento do Solo, além de definir que esses empreendimentos se caracterizam por adotar acessos privativos e muros delimitadores, ou outro sistema de fechamento que se separam da malha viária urbana ou da área rural adjacente, também reforça que a critério, tanto do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento, quanto da Secretaria Municipal de Planejamento, nas zonas de expansão urbana, poderão ser

permitidos loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio, desde que sejam obedecidas as normas federais, estaduais e municipais.

Como o município reconhece os dois modelos de Empreendimentos Habitacionais Fechados, diferentemente de São Carlos, a lei de Parcelamento do Solo de São José do Rio Preto caracteriza e estabelece condições diferenciadas para cada um desses modelos, conforme ilustra o quadro 10.

Quadro 10 – Condições para Loteamento Fechado e Loteamento em Sistema Condominial de acordo com a Lei de Parcelamento do solo de São José do Rio Preto

CONDIÇÕES PARA LOTEAMENTO FECHADO E LOTEAMENTO EM SISTEMA CONDOMINIAL DE ACORDO COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	
Loteamento Fechados	<p>ARTIGO 15 - PARÁGRAFO 2º - Nos loteamentos fechados as vias internas e as áreas de uso comum serão incorporadas ao domínio público, mas sobre elas recairá concessão especial de uso em favor de seus moradores.</p> <p>ARTIGO 18º - Nos loteamentos fechados, não instituídos sob a forma condominial, o empreendedor ou a associação de titulares de lotes poderão submeter a apreciação da Prefeitura o regimento interno, o estatuto ou qualquer outro ato que contenha o seu modo de administração. Se houver compatibilidade, a Prefeitura facultará ao interessado a doação do regime descrito no artigo anterior.</p>
Loteamento em Sistema Condominial	<p>ARTIGO 15 - PARÁGRAFO 3º - Nos loteamentos em sistema de condomínio as vias internas e as áreas de lazer permanecerão no domínio dos condomínios. As áreas institucionais deverão ser doadas ao Município na forma da lei.</p> <p>ARTIGO 16º - Nos loteamentos em sistema de condomínio as vias de circulação, as áreas de recreação e demais áreas de uso comum, assim definidas na convenção condominial e aprovadas pelo Poder Público.</p> <p>I - não poderão sua destinação alterada; II - observarão as percentagens mínimas referidas no artigo 5º desta lei.</p> <p>ARTIGO 17º - A administração do loteamento em sistema de condomínio, instituída na forma da legislação específica, executará os serviços municipais de limpeza, conservação das vias internas, coleta de lixo e outros que lhes sejam delegados pela Prefeitura, ficando os proprietários isentos das taxas públicas correspondentes. Caso a Prefeitura, por força de entendimento, executa um ou mais desses serviços, lançará a respectiva taxa.</p>
Condições definidas para Loteamento Fechado e Loteamento	<p>ARTIGO 15 - PARÁGRAFO 4º - Em ambos os loteamentos as áreas institucionais e as dominiais ficarão situadas fora dos limites da área privativa.</p> <p>ARTIGO 19º - Caso os serviços básicos, de natureza pública, não sejam executados satisfatoriamente pelas administrações dos loteamentos fechados ou em sistema de condomínio, poderá a Prefeitura promover a sua retomada e exigir as taxas competentes.</p> <p>ARTIGO 20º - Para os efeitos tributários, tanto nos loteamentos fechados como nos loteamentos em sistema de condomínio, cada unidade autônoma será tratada como prédio isolado, competindo ao respectivo titular recolher os impostos, taxas,</p>

	<p>contribuições de melhoria etc. relativo ao seu imóvel e, quando for o caso, da fração ideal correspondente.</p> <p>ARTIGO 21º - Tanto nos loteamentos fechados como nos loteamentos em sistema de condomínio os espaços livres de uso comum, destinados ao sistema de recreação, poderão ser dotados de instalações e equipamentos próprios para lazer, tais como parque infantil, piscina, pista de corrida, quadra de esportes, etc.</p> <p>ARTIGO 22º - Será permitido o livre acesso das autoridades públicas, no desempenho de suas funções, ao interior dos loteamentos fechados e em sistema de condomínio, o acesso de outras pessoas ficará subordinado ao regulamento de cada respectiva administração.</p> <p>ARTIGO 23º - A Secretaria Municipal de Planejamento e o C.P.D.D. deverão analisar e dar parecer sobre as solicitações de diretrizes para a implantação de loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio, levando em consideração os interesses primordiais da comunidade e as diretrizes do P.D.D.</p> <p>ARTIGO 24º - Os processos de aprovação dos loteamentos fechados e os em sistema de condomínios são regidos pelas mesmas normas aplicáveis aos demais loteamentos, salvo nas hipóteses em que com elas conflitam.</p>
--	--

Fonte – São José do Rio Preto, 1992. Elaborado pela autora

Diante dessas apresentações sobre o que cada cidade entende e como encara a proliferação desses empreendimentos, podemos concluir que em São Carlos apenas o modelo condominial, após parcelamento do solo, encontra amparo jurídico, enquanto que em São José do Rio Preto, os dois modelos de Empreendimentos Habitacionais Fechados, representados pelos Loteamentos Fechados e pelos Loteamentos em Sistema Condominial, encontram legislação municipal para sua legitimação e aprovação.

Em sua pesquisa sobre o processo de aprovação dos condomínios fechados, De Nardim (2011) identificou que em São Carlos esse processo acontece em duas etapas. Primeiro, o loteamento é aprovado como um loteamento convencional em conformidade com Lei de Parcelamento do Solo nº 6766/79, inclusive em relação a doação de áreas públicas ao município. E uma segunda etapa refere-se ao processo de aprovação do loteamento como condomínio fechado, com a possibilidade dessa área ser dividida em até mais de um modelo condominial.

No entanto, em São José do Rio Preto, de acordo com as leis apresentadas, os processos de aprovação dos Loteamentos Fechados e dos Loteamentos em Sistema

Condominial são regidos pelas mesmas normas aplicáveis aos loteamentos abertos, embora tenham cláusulas específicas para regular o enclausuramento.

É importante destacar o que Lopes (2010, p. 48) ao citar que *“essa realidade urbana exige que os responsáveis pelo planejamento e os juristas encontrem respostas legais para uniformizar os procedimentos sobre o tema”* e atribui a responsabilidade do poder público pela regulação da figura do loteamento fechado, por admitir a figura desse tipo de empreendimento através de decretos, autorizando a instalações de guaritas e cancelas que restringe o acesso às áreas públicas ao restrito grupo de moradores. Como comenta Sarmiento Filho (2012, p. 59), tanto o Estado, quanto os Municípios, devem aplicar as leis de acordo com as normativas de âmbito federal, mas, ao desvirtuar o instituto do loteamento, essas instâncias têm banalizado suas regras superiores. Para o autor, está *“absolutamente fora de propósito que cada Estado ou Município pudesse legislar em relação a tema de tamanha importância, criando disparidade de tratamento legislativo”*, e a única permissão seria de ajustar as normas federais para adaptar a realidade local, mas sem desprezar sua hierarquia. Apesar da legislação da cidade de São José do Rio Preto ser muito mais permissiva em relação à essas empreendimentos, se comparado com São Carlos, o que verificamos é que esse modelo de ocupação do solo não atende as especificidades locais mas sim, os interesses fundiários e imobiliários.

Atualmente, a revisão da Lei Federal nº 6766 está em processo de tramitação no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 3.057/00, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Territorial, que trata do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. Dentre o conjunto de institutos legais, prevê a regulação do modelo denominado *“condomínio urbanístico”*, na intenção de garantir a permanência dessa tipologia como forma de parcelamento do solo. Trata-se de uma modalidade condominial que poderia ser incorporada ao tecido urbano, incluindo critérios urbanísticos para os novos empreendimentos fechados, buscando uma inserção com controle de seu porte e de redução de seu espaço no sistema de mobilidade urbana (FREITAS, 2008; SILVA, 2011).

O modelo denominado condomínio urbanístico, segundo Freitas (2008), pode ser considerado como um empreendimento que mescla as características do loteamento

convencional com as características do condomínio definido pela Lei 4.591. O Art. 2 desse projeto de lei apresenta a definição do que seriam um condomínio urbanístico e que, diferentemente dos loteamentos convencionais, as áreas internas, que deveriam ser públicas, passariam a ser de exclusividade dos moradores desse empreendimento. Já o Art. 11 define que ficará de responsabilidades dos municípios a discriminação de alguns critérios. O quadro 11 ilustra como os artigos se apresentam nesse Projeto de Lei.

Quadro 11 – Condomínio Urbanístico de acordo com o Projeto de Lei nº 3.057/00

CONDOMÍNIO URBANÍSTICO DE ACORDO COM O PROJETO DE LEI Nº 3.057/00	
<p>TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS</p>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se:</p> <p>XI – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro;</p> <p>XV – áreas destinadas a uso comum dos condôminos: aquelas referentes ao sistema viário interno e as demais áreas integrantes de condomínios urbanísticos não definidos como unidades autônomas;</p>
<p>TÍTULO II DO PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS URBANOS</p> <p>CAPÍTULO I DOS REQUISITOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS</p> <p>SEÇÃO 2 DOS REQUISITOS URBANÍSTICOS</p>	<p>Art. 11. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal definir, para as diferentes zonas em que se divide a área urbana do Município:</p> <p>§ 1º Observado o disposto no <i>caput</i>, cabe à legislação municipal determinar, em relação à implantação de condomínios urbanísticos: I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor;</p> <p>II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;</p> <p>III – os parâmetros relativos à contigüidade entre empreendimentos;</p> <p>IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;</p> <p>V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);</p> <p>VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infra-estrutura básica e da complementar;</p> <p>VII – os casos e as condições em que é exigida reserva de áreas destinadas a uso público;</p>

Fonte: Projeto de Lei nº 3.057/00. Elaborado pela autora

O Projeto de Lei nº 3.057 tem como seu maior aliado o setor imobiliário representado pelo SECOVI, que organiza campanha em favor da aprovação desse projeto de lei, como Freitas (2008) comenta em sua pesquisa. Ao contrário de alguns avanços no arcabouço jurídico urbanístico que o Brasil tem assistido a partir da introdução da temática urbana na Constituição Federal de 1988, com os capítulos 181 e 182 de Política Urbana, esse projeto de lei, que reformula a lei de parcelamento do solo urbano, representa um retrocesso porque permite a construção de uma cidade cada vez mais fragmentada baseada na diferenciação social.

3.3 – Interesse do mercado imobiliário e a proliferações dos EHF

O mercado de terras, como afirma Freitas (2008), também perpassa entre as justificativas do crescimento de Empreendimentos Habitacionais Fechados. Os problemas das cidades se intensificaram, e o mercado imobiliário tem apresentado tal modalidade habitacional como uma solução. Nessa perspectiva, se incrementou a reprodução de um modelo que oferece, além da novidade dos muros, cercas e portarias, a promessa de uma vida mais tranquila, distante da insegurança e da violência urbana. De Nardim (2011) afirma que a busca por status também tem sido utilizada nas publicidades como um atrativo desses empreendimentos.

A proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados ganha força na medida em que a publicidade desses empreendimentos transmite a ideia de satisfação pessoal, vendendo um modelo ideal de moradia para se viver na cidade atual, associando-se sempre a um caráter bucólico e de tranquilidade, como afirma De Nardim (2011). Para a autora, a imagem de crianças utilizadas nas publicidades reforça a ideia de um ambiente tranquilo e seguro, como mostra a Figura 27.

Figura 27– Folder publicitário do Condomínio Fechado Swiss Park em São Carlos



Fonte: <http://www.imobiliariavalor.com.br/empreendimento-swiss-park-sao-carlos,13294>, 2015

Para Caldeira (2000, p. 265) a publicidade reforça a cidade como um espaço deteriorado, associando os enclaves fortificados *“a imagem de ilhas para as quais se pode retornar todos os dias para escapar da cidade e para encontrar um mundo exclusivo de prazer entre iguais”*.

As propagandas desses empreendimentos se apresentam de forma bastante semelhante, tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto, como ilustram as Figuras 28 e 29 da pagina seguinte. Trata de dois empreendimentos que são vendidos pelo mercado imobiliário com o que a autora chama de ilhas de primeiro mundo, na medida em que os vinculam a uma modalidade esportiva bastante elitizada, conferindo status aos moradores desses empreendimentos. As publicidades não só vendem produtos semelhantes em diferentes locais, como também disseminam a ideia de um novo estilo de vida.

Figura 28 – Folder publicitário do Condomínio Fechado Quinta do Golfe em São José do Rio Preto

The advertisement is titled "Quinta do Golfe" and features a logo with a green leaf inside a circle. The top image shows a golf bag on a green field. Below is an aerial view of the development with three callout boxes. The bottom section lists three future developments:

Project Name	Number of Lots	Area (m²)
Quinta do Golfe HORIZONTES	22 LOTES	DE 1300 A 1300m²
Quinta do Golfe JARDINS	519 LOTES	DE 400 A 1270m²
Quinta do Golfe RESERVA	44 LOTES	DE 400 A 1100m²

At the bottom, the logos for HDauff and ACCLAS are displayed.

Fonte - <http://lotes-venda.vivanuncios.com/terrenos-venda+sao-jose-do-rio-preto/terreno-em-cond--quinta-do-golfe-jardins-s-o-j-do-rio-preto/93045357>, 2014

Figura 29 – Folder publicitário do Residencial Damha Golf São Carlos

Os privilégios de viver no Residencial Damha Golf São Carlos são muitos, mas as unidades são para poucos.

Portaria Social
Ciclovia
Rua Verde
Piscinas
Prédio Esportivo
Parque EcoEsportivo Damha

Área Verde
Sustentabilidade
Lazer
Segurança

E queremos que você, nosso cliente especial, seja um deles.

Conheça o **Residencial Damha Golf** São Carlos

Lançamento
www.damha.com.br

- Localização privilegiada, dentro do Parque EcoEsportivo Damha
- Ao lado do Damha Golf Club, 4º melhor campo de golfe do Brasil
- Segurança total: portaria com controle de acesso
- Cinturão verde em volta de todo o empreendimento
- Ciclovia
- Lazer completo com quadras, campos, academia, espaço mulher, spa, espaço gourmet e muito mais

CERTIFICADO PROCESSO AQUA
ÁREA SUSTENTÁVEL AMBIENTAL

Apenas 128 unidades para 128 privilegiados!

Fonte

- <http://www.mariaaires.com.br/damha-golf>, 2014

De acordo com De Nardim (2010), a proliferação desses empreendimentos também está associada ao boom do mercado imobiliário pelo aumento das facilidades de financiamento, gerando um aumento significativo dos lucros para os agentes imobiliários. Nesse processo, os condomínios horizontais fechados deixaram de ser exclusivos das classes de maior poder aquisitivo, o consolidando como um modelo de segregação e diferenciação, abrangendo também outras classes sociais, como mostra a Figura 30.

Figura 30 – Folder publicitário do Condomínio Moradas São Carlos



Fonte - <https://moradassaocarlos.wordpress.com/page/12/>, 2014

No Brasil, de acordo com Freitas (2008, p. 84), esses empreendimentos foram redesenhados para atender também às classes populares *“abrindo a oportunidade desta oferta ser realizada também no mercado”*. Como declara a autora, esses empreendimentos foram construídos a partir dos parâmetros estabelecidos por leis de habitação de interesse social que adotam exigências menores no tamanho do lote, da edificação, do recuo entre, outros. No entanto, foram destinados para a população de classe média. Em outras palavras, o setor imobiliário diminuiu o lote, mas fechou esses empreendimentos com muros para aumentar sua margem de lucro e vender esses espaços com um novo produto. Ainda em relação a esses espaços, Sposito (2013) também identifica novos formatos, novos tamanhos e novos padrões na produção, destacando sua relação com o conceito de autoss segregação.

Contudo, alega que a aquisição desse produto imobiliário ocorre muito mais por ser oferecido pelo mercado com possibilidade de financiamento total ou parcial, e não de seus compradores terem buscado morar nesses modelos habitacionais. Assim, não se enquadram no grupo dos sujeitos autosegregados, pois a decisão não é encarada como uma oportunidade. Ao optar por morar em espaços fechados, assumem também algumas práticas que se aproximam das práticas daqueles que de fato escolheram autosegregar.

Em paralelo à fragmentação socioespacial decorrente das novas formas de produção do espaço urbano, outros usos complementares têm dado suporte aos modelos de EHF. Dentre eles, o principal ícone se expressa em grandes centros de consumo, como os “shopping centers”, alterando as práticas espaciais de consumo da população de maior renda. Os espaços de vida econômica e social têm sua forma mais avançada e complexa concretizada na fragmentação territorial que combina segregação social e centralidades urbanas, induzindo para uma redefinição de centralidade ao segmentar as práticas de diferentes segmentos econômicos (CALDEIRA, 2000; DAL POZZO, 2013; SPOSITO, 2013; GÓES, SPOSITO, 2013).

Pelo fato de mesclarem atividades de consumo e lazer, Padilha (2006, p. 187, 188) os denomina “shopping centers híbridos” caracterizando-se como *“tempos de consumo [...] cientificamente planejados [...] para a supremacia da ação de comprar: mercadorias, serviços, alimentos, lazer, distinção social, segurança [...] e a ilusão de felicidade”*.

Para Oliveira Junior (2010, p. 89), esses espaços *“compelem demandas de fomento a matrizes discursivas positivas, por vezes estreitando os vínculos de interesses entre os grandes grupos investidores e as elites locais”*, por estarem conectados aos novos empreendimentos habitacionais, que abrigam seus usuários preferenciais. Esses espaços dão suporte à população de renda mais alta em seus novos hábitos de vida que, segundo Padilha (2006) se apresenta como o principal complexo comercial com papel importante na manutenção da lógica capitalista. Para Dal Pozzo (2013) essa nova tendência tem dado manutenção às injustiças socioespaciais em detrimento da construção de cidades socialmente mais equilibradas.

A consolidação desses empreendimentos pelas suas dimensões e pela demanda gerada, tem contribuído na construção de centralidades urbanas no seu entorno com a instalação de atividades econômicas voltadas para o segmento comercial, de serviços e também industriais (DAL POZZO, 2008; CORRÊA, 2013). No entanto, de acordo com Sposito (2004), a escolha das áreas de implantação de novos loteamentos fechados, também se inserem em áreas já valorizadas em função dessas centralidades, como shopping centers e hipermercado, além de áreas que possuem facilidade de acesso na escala intraurbana e interurbana.

3.4 – Implicações socioespaciais e a relação centro x periferia

A partir deste contexto, é importante ressaltar que a implantação dos EHF, amparados pelo discurso da busca por segurança e melhor qualidade de vida, acabam alterando o padrão de segregação espacial e as interações sociais entre diferentes classes. Caldeira (2010) considera os *“enclaves fortificados”* como os elementos mais marcantes desse novo padrão. O processo de urbanização das cidades brasileiras foi marcado por transformações econômicas que resultaram em um crescimento urbano acelerado, porém, para Santoro et al (2010), as novas formas condominiais de urbanização são responsáveis pelo acelerado crescimento horizontal das cidades. Ao desenvolver seus estudos sobre as favelas em áreas periféricas, Rosa (2009) argumenta para a necessidade de atualizar os estudos sobre os novos fenômenos relacionados ao tema da segregação socioespacial nas diferentes escalas urbanas. Sposito (2013) comenta que tais ocupações têm provocado novas formas de segregação socioespacial e que, a partir disso, o processo de estruturação do espaço urbano tem se tornado cada vez mais complexo.

Caldeira (2000, p. 258) comenta que os *“enclaves fortificados estão mudando o panorama da cidade, seu padrão de segregação espacial e o caráter do espaço público e das interações entre as classes”*. A autora considera que a cidade fragmentada que esses enclaves têm construído, impede que os princípios de acessibilidade e de circulação sejam colocados em prática. Em seu estudo sobre loteamentos fechados, Freitas (2008) observa que as ruas são como áreas públicas institucionais importantes para atender a necessidade de circular na cidade. Nesse sentido, Maricato (2003, p. 1) chama atenção ao dizer que *“nós*

não podemos admitir que uma cidade seja a soma de loteamentos murados” e defende que a aprovação desse novo modelo de empreendimento passe por um processo regulatório em nível municipal, para definição dos limites específicos para cada realidade, de forma que não interfiram no direito de ir e vir, e na circulação da cidade.

Diante de novos conteúdos sociais, econômicos e morfológicos presentes nas ocupações das áreas periféricas, a lógica centro x periferia precisa ser revista sob uma percepção crescente da diversidade. Ao discutir as periferias das cidades médias Sposito (2004b, p. 136) afirma que *“a estrutura urbana se modifica continuamente a partir da combinação de formas e papéis urbanos orientando os modos de uso e apropriação do espaço urbano”* e os novos modelos de produção desses espaços têm provocado uma mudança nas práticas socioespaciais.

As centralidades urbanas são espaços que mais uma vez revelam e reforçam a segregação decorrente da produção do espaço urbano capitalista. Sposito e Góes (2013) afirmam que o surgimento dessas centralidades requer uma redefinição, multiplicação e segmentação da centralidade urbana. Simultaneamente, o aparecimento de novos habitats e novas práticas consequentes dessas alterações tem proporcionado uma reestruturação dos espaços nas cidades.

As desigualdades sociais, conforme aponta Vasconcelos (2013), se refletem na construção do espaço urbano e as formas decorrentes desse processo variam de acordo com as especificidades de cada local. Complementarmente, Côrrea (2013, p. 39) descreve que o espaço urbano de toda sociedade é caracterizado pela fragmentação, que, nas palavras do autor significa *“áreas distintas entre si no que diz respeito a gênese e a dinâmica, conteúdo econômico e social, paisagem e arranjo espacial de suas formas”* e, nesse sentido, cada grupo social a representa de forma distinta. Para o autor, a forma mais expressiva que gera a fragmentação é consequente do que ele chama de segregação residencial que se espacializa a partir da homogeneidade de cada grupo social.

Em relação às mudanças assistidas no recente processo de estruturação do espaço urbano, Sposito (2013) destaca ser importante tratar também da redefinição do papel ocupado pelos centros das cidades, pois estas não são mais articuladas em torno de

um único centro. A constituição de outras centralidades foi viabilizada pela implantação de um sistema de transporte urbano que, mesmo não considerado como causa, foi fator importante na criação de condições para uma cidade mais expandida, induzindo a formação de novas áreas destinadas ao comércio e aos serviços. Para Dal Pozzo (2011) a cidade se torna cada vez mais fragmentada, também em decorrência das possibilidades proporcionadas pelo transporte individual que permite um espraiamento do território urbano ainda muito maior.

Ao abordar as diferenças entre centro e centralidade, Sposito (2013, p. 73) observa algumas peculiaridades para cada caso, baseada no grau de concretude e abstração de cada uma. Na interpretação da autora, a cidade pode abrigar múltiplos centros e centralidade.

A centralidade, para mim, não é um lugar ou uma área da cidade, mas sim a condição e expressão de central que uma área pode exercer e representa. Segundo essa perspectiva, então, a centralidade não é, propriamente, concreta.

(...)

As múltiplas áreas centrais da cidade compreendidas como aquelas em que se concentram atividades comerciais e de serviços, podem, ao contrário, ser empiricamente apreendidas, de modo muito mais direto; por isso, trabalhamos nelas, passeamos por suas vias, sentamos em suas praças, participamos de atividades de múltiplas naturezas que nelas se realizam. As áreas centrais são assim, espaços que ancoram a constituição de centralidades, mas não são a mesma coisa que elas (SPOSITO, 2013, p. 73).

As modificações no processo de expansão urbana das cidades médias paulistas têm uma estreita relação com a dinâmica do setor imobiliário e suas decorrências. As formas de apropriação segregada do espaço, os loteamentos fechados, os condomínios habitacionais horizontais de médio e alto padrão são partes desse processo de expansão. Steinberger e Bruna (2001) consideram que as ações da política urbana deveriam se responsabilizar em reverter os reflexos negativos causados pela mercantilização do espaço. As consequências desse novo modelo habitacional geram implicações socioespaciais que se expressam na fragmentação e nas recentes apropriações separatistas, que configuram uma nova divisão socioespacial das áreas de expansão das cidades.

Em período de crise econômica, que requer novas estratégias e novas orientações do capital, buscando setores mais lucrativos da economia, o capitalismo passa a concentrar seus investimentos na produção do espaço. Ao levantar algumas questões inseridas na problemática espacial em escala mundial, Carlos (2011, p. 112) afirma que a transição do capital industrial para o capital financeiro, com ênfase no setor imobiliário, o processo de acumulação que passa a se concentrar no espaço, tem construído a cidade como um *“produto imobiliário”*. Como afirma Bueno (2010, p. 159), *“O conceito da cidade como negócio se mantém fortalecido ao longo do tempo e nunca foi tão valioso como em nossos dias.”*, dada à nova dimensão do capital que se reproduz, moldando novos contextos que se refletem no espaço urbano.

PARTE 3

ABORDAGEM ANALÍTICA LOCAL E INTERATIVA

Análise da expansão periférica de São Carlos e São José do Rio Preto

Este capítulo aborda alguns dos principais aspectos da expansão urbana de São Carlos e São José do Rio Preto. Posteriormente, o capítulo é dividido em dois subcapítulos para tratar, especificamente, dos dois modelos de empreendimentos habitacionais estudados nesta pesquisa. O Objetivo aqui é compreender esses dois fenômenos nas duas cidades selecionadas como objeto empírico e explorar as similaridades e as especificidades de cada objeto, frente às discussões propostas pelo trabalho.

A cidade de São Carlos foi a primeira escolhida como estudo de caso, pois, além de atender todos os critérios de seleção, observou-se uma crescente expansão dos Empreendimentos Habitacionais Fechados e dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, segundo configurações para tendências de concentração e segregação socioespacial. A cidade de São José do Rio Preto foi a segunda selecionada, pois, além de também atender todos os critérios, diversas pesquisas têm sido desenvolvidas acerca da proliferação dos loteamentos fechados e condomínios horizontais nas áreas mais periféricas. Além disso, caracteriza-se também pela implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social com um número significativo de unidades habitacionais, por empreendimento.

De acordo com Lima (2007) a cidade de São Carlos surgiu em 1857 como uma vila a partir do Picadão de Cuiabá. Essa vila consistia em um caminho aberto com origem em São Paulo e percorria pelas terras desocupadas do interior do estado, seguindo em direção às minas de Goiás. Já o município de São José do Rio Preto, está inserido na região do Oeste Paulista, onde o aparecimento das cidades sempre esteve ligado às atividades do campo. Conforme Santos (2009), o núcleo original de São José do Rio Preto, surgiu em 1852 com base na criação de gado, liderada por um foi líder político mineiro que atuou na região até 1907.

Ao abordar a formação e expansão da cidade de São Carlos, Lima (2007) menciona que a cidade constituiu-se a partir da produção cafeeira, e seu crescimento se deu

com a implantação da estrada de ferro Santos-Jundiaí. Apontada como pólo indutor de expansão urbana, a inserção da ferrovia contribuiu para que a cidade de São Carlos assistisse um aumento populacional, aproximando a área rural da área urbana. Já em São José do Rio Preto, Santos (2009) descreve que a chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Araraquarense em 1912 também constituiu a cultura do café como uma atividade bastante lucrativa. Com a ascensão da atividade cafeeira, conformou-se uma sociedade urbana provocando grande valorização da terra, propiciando a atividade especulativa imobiliária como uma nova atividade econômica. Diante disso, no período entre 1920 e 1925 a urbanização já era bastante evidente.

Os primeiros traçados da expansão urbana de São Carlos, descritas no trabalho de Lima (2007), basearam-se em uma grelha ortogonal que caracterizava as ocupações mais antigas da cidade, com a implantação dos primeiros loteamentos de propriedade privada. No início da expansão urbana de São José do Rio Preto, Rodrigues (2006) descreve que o traçado inicial foi definido a partir de ruas largas que dividiam as áreas em quarteirões constituídos com base em um formato quadricular.

Em São Carlos, a crise do café na década de 1920 teve reflexos sociais com efeitos na redução da população. No entanto, mesmo com a falência desse setor, essa atividade acumulou capital suficiente para a formação de uma base para o desenvolvimento do setor industrial e com isso, a cidade conseguiu se recuperar, consolidando essa alternativa econômica, ainda na década de 1940. Nesse momento, a cidade foi marcada pela transição da hegemonia agrário-exportadora para uma estrutura produtiva predominantemente urbano-industrial (DEVESCOVI, 1987; LIMA, 2007).

De acordo com Lima (2007, p. 45), em 1929 a cidade de São Carlos já era marcada por uma segregação socioespacial, pois *“o centro era habitado pela elite oligárquica e pela emergente classe de comerciantes e donos de fábricas, enquanto junto à ferrovia viviam operários, ferroviários e pequenos comerciantes”*. Com a consolidação do setor industrial, a mesma autora afirma que a cidade passou a assistir também um novo contexto urbano, a partir de novos padrões e novas demandas. Paralelamente, a implantação da Escola de Engenharia de São Carlos e, posteriormente a instalação da

Universidade Federal de São Carlos, foram fatores que contribuíram para que a cidade fosse reconhecida como pólo tecnológico de conhecimento.

Ao abordar as transformações na cidade de São Carlos, Ferreira (2007, p. 32) considera que o desenvolvimento industrial e tecnológico levou à absorção de mão de obra mais qualificada e, em contrapartida, aquela menos qualificada, não absorvida pela indústria, passou a se localizar em bairros periféricos de terras mais baratas, constituindo os bolsões de pobreza na cidade, e acentuando as desigualdades socioeconômicas.

Nesse mesmo período, São José do Rio Preto também passou a dinamizar sua economia em outro setor que também não era mais o cafeeiro. O setor financeiro começa a se expandir como a principal atividade lucrativa, e os primeiros estabelecimentos de crédito foram instalados entre 1919 e 1923 (SANTOS, 2009).

Em São José do Rio Preto, o novo dinamismo econômico também induziu a um intenso fluxo migratório. Em contrapartida com o que ocorreu em São Carlos, Teodózio (2008) afirma que o desenvolvimento de São José do Rio Preto não estava associado ao progresso técnico-científico, e a classe dominante passava de agroexportadora para uma sociedade capitalista industrial. Ainda para a autora, a população que ocupava alguma atividade urbana, se instalou nas áreas mais periféricas da cidade, mas também em loteamentos irregulares na zona rural.

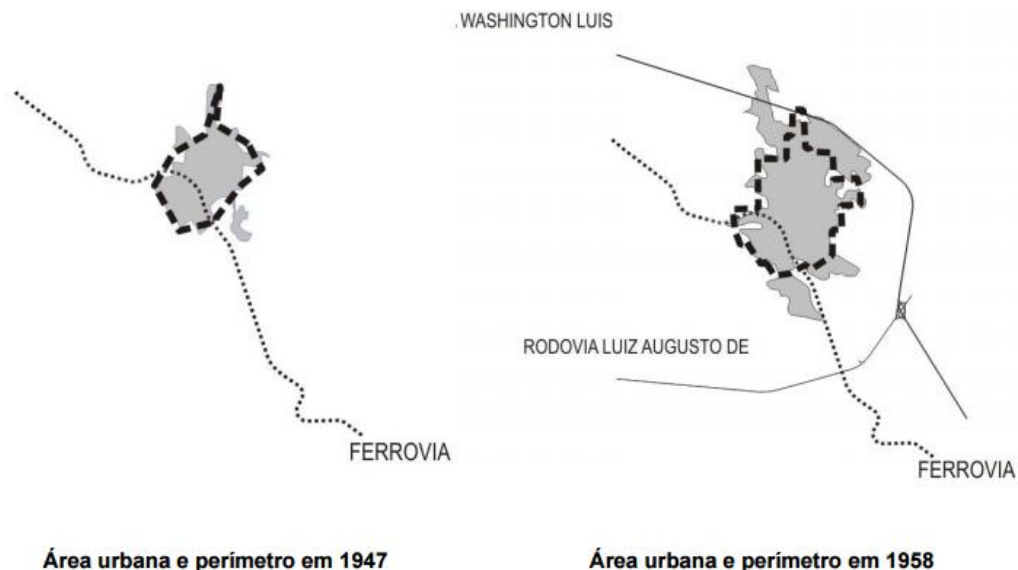
Devescovi (1987) considera que em São Carlos, apesar do processo de periferização não ter sido tão intenso, se comparado a outras cidades paulistas, alguns bolsões periféricos implantaram-se na cidade a partir de loteamentos inseridos de maneira precária e distante do centro consolidado. Em contrapartida, em São José do Rio Preto essa realidade foi muito diferente, podendo afirmar que a segregação socioespacial nessa cidade vai muito além da escala intraurbana, e precisa ser analisada na escala municipal. Como já visto, até hoje existem diversos loteamentos urbanos ilegais na área rural que, desde 2009, a Secretaria Municipal de Habitação trabalha intensamente para regularizá-los jurídico e urbanisticamente, com recursos do PMCMV.

Em São Carlos, até o início da expansão industrial na década de 1940, a terra urbana era pouco concorrida. Com o processo de industrialização, a terra urbana passou a

ser indispensável para o desenvolvimento das atividades industriais, tornando-se cada vez mais disputada. Assim, com o desenvolvimento econômico e com o crescimento populacional, o solo urbano valorizou, e o mercado imobiliário também se expandiu (LIMA, 2007; DE NARDIN, 2011). Essa realidade não foi muito diferente do que ocorreu em São José do Rio Preto, pois, como cita Bueno (2003), a especulação imobiliária estava inicialmente vinculada à atividade rural, mas, com o novo dinamismo econômico, automaticamente se instalou na área urbana.

Em São Carlos, de acordo com Lima (2007), a década de 1950 foi marcada por uma expansão urbana ainda mais intensa. Com a modernização da infraestrutura a partir da implantação da rodovia Washington Luís, diversos parcelamentos se direcionaram por toda extensão do município, alterando substancialmente o perímetro urbano em 1 década, conforme a Figura 31.

Figura 31 – Área urbana de São Carlos e seu perímetro em 1947 e 1958



Fonte – Lima, 2007

Como afirma Teodózio (2008), a cidade de São José do Rio Preto também foi privilegiada com a implantação da rodovia Washington Luís ligando o município com a capital paulista. De forma semelhante ao que aconteceu em São Carlos, a expansão do núcleo urbano também ganhou proporções significativas a partir da implantação dessa

ligação com a capital e outros centros regionais. De acordo com Santos (2009), a linha perimetral da cidade de São José do Rio Preto foi ampliada diversas vezes. A Figura 32 é recente e mostra que a urbanização ultrapassou os limites da rodovia de tal forma que, atualmente ela é considerada um divisor importante entre duas áreas urbanas consolidadas.

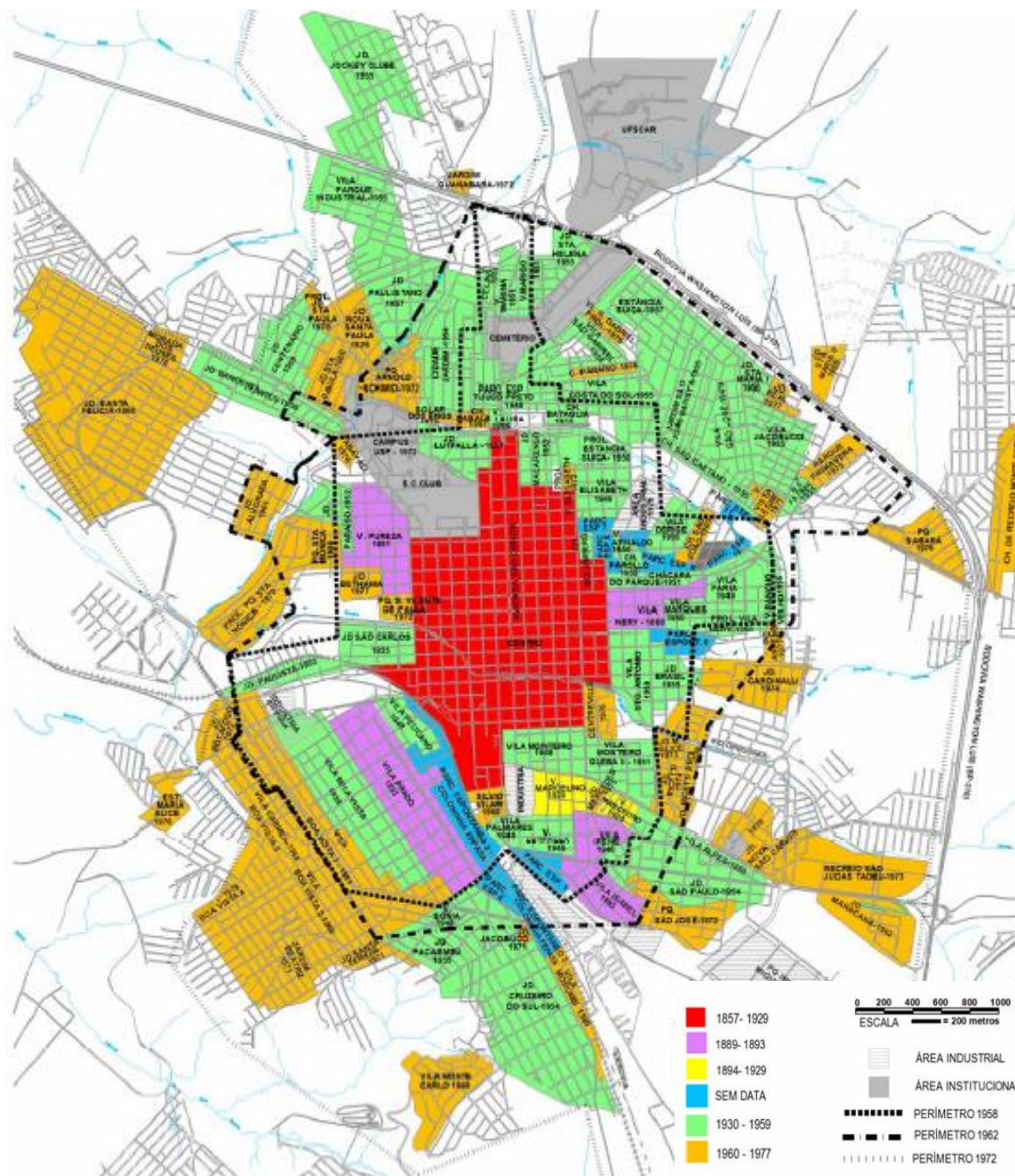
Figura 32 – Vista parcial de São José do Rio Preto cortada pela rodovia Washington Luis.



Fonte – Teodózio, 2008.

A espacialização dos loteamentos ao longo do tempo na cidade de São Carlos permite observar que entre a década de 1950 e 1970 foram implantados loteamentos clandestinos e irregulares, desprovidos de aprovação prévia da Prefeitura Municipal (LIMA, 2007). A Figura 33 ilustra esse processo em que a expansão urbana, entre 1960 à 1977, foi ainda mais fragmentado que o período anterior, elevando a descontinuidade do tecido urbano e a intensificação da segregação socioespacial.

Figura 33 – Parcelamentos realizados na cidade de São Carlos entre 1887 à 1977

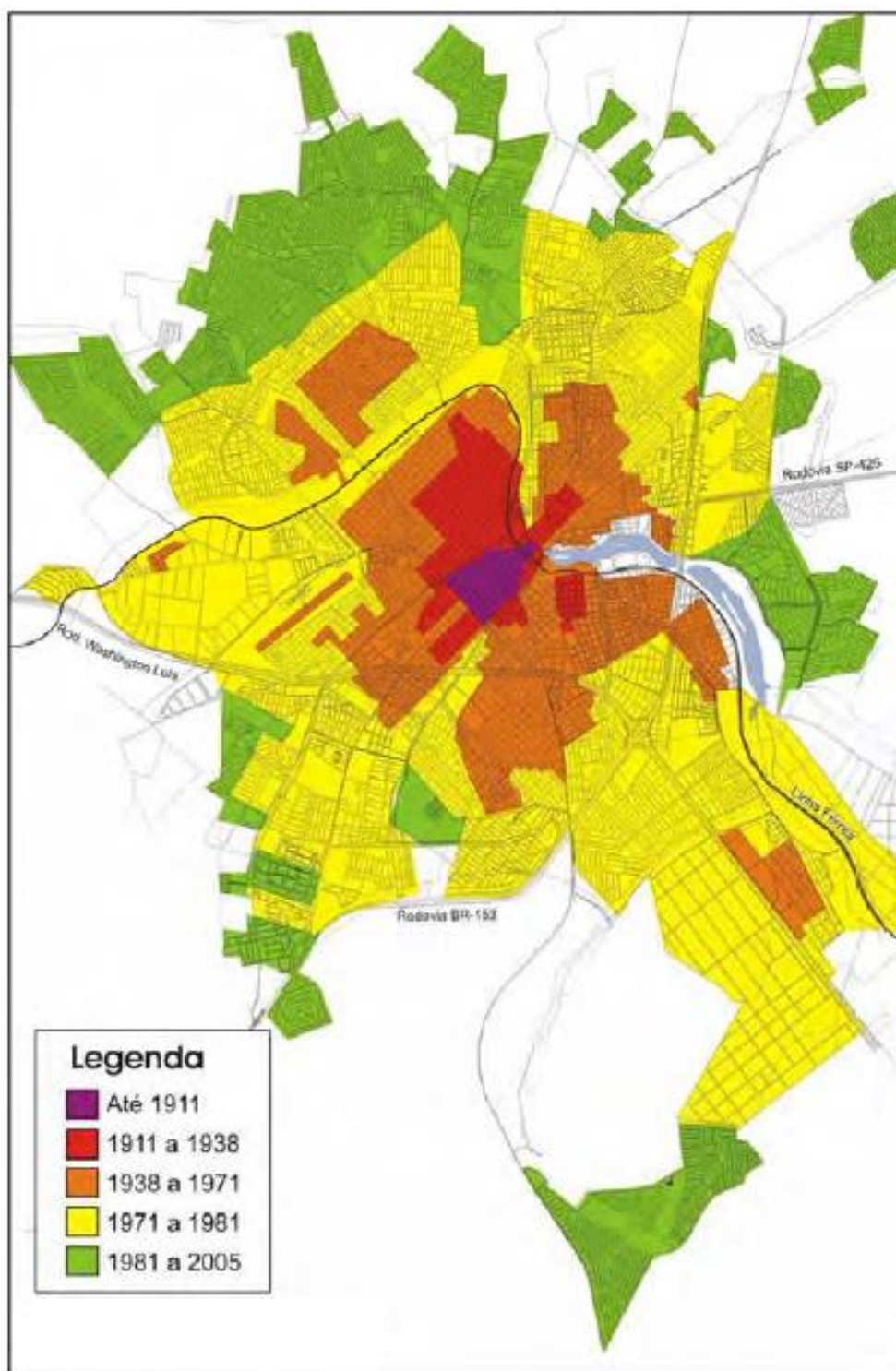


Fonte – Lima, 2007.

Em São José do Rio Preto, esse mesmo período é marcado pelo crescimento disperso, induzindo a formação de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura pra fins especulativos, como descreve Teodózio (2008). Para a autora, o que agravou a especulação imobiliária foi a criação da Lei nº 1.143 de 1965, pois isentava o loteador da implantação de infraestrutura água, esgoto e de pavimentação das ruas, além de deixar a

seu critério as dimensões dos lotes. A Figura 34 mostra que a expansão urbana até 2005 no período entre 1938 e 1971 foi bastante fragmentada, marcando a descontinuidade do tecido urbano a partir da implantação de loteamentos dispersos em todas as regiões.

Figura 34 – Expansão Urbana de São José do Rio Preto



Fonte – Pateis, 2006.

De acordo com Teodózio (2008), na década de 1970 foi inaugurada em São José do Rio Preto a rodovia BR-153, ligando o município à cidade de Marília. Santos (2009) alega que esse fato foi decorrente do Plano de Interiorização do Desenvolvimento – PROINDE, que tinha o intuito de implantar infraestrutura rodoviária, buscando incentivar a interiorização da atividade industrial.

A passagem da década de 1970 para 1980 coincide com transformações urbanas importantes nas duas cidades, especialmente no que se refere ao crescimento populacional com taxas maiores que da Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, é nesse período que surgiu os primeiros Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados e os primeiros Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social produzidos no âmbito municipal, como será tratado nos próximos tópicos.

4.1. Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em perspectiva

Este subcapítulo discute o processo de implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS em São Carlos e em São José do Rio Preto. Na maior parte, essas configurações urbanas foram inseridas de maneira isolada e fragmentada, acentuando o processo de periferização das cidades. Atualmente, observa-se que a recente produção desses empreendimentos permanece segundo as mesmas conformações locais e urbanísticas, contribuindo com a expansão das periferias. Objetiva-se, aqui, identificar e discutir os dilemas inseridos na produção desses empreendimentos para analisar, criticamente, suas implicações socioespaciais.

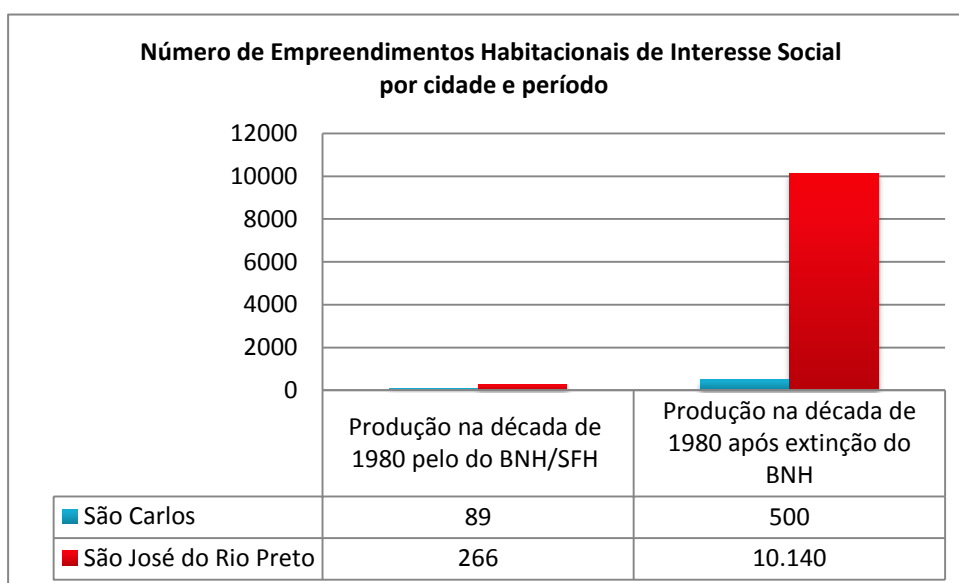
Para alcançar tal objetivo, além da espacialização desses empreendimentos no período de análise, também serão abordadas algumas questões que ilustram os traços gerais encontrados em cada cidade, e também suas peculiaridades. Sendo assim, cabe entender o contexto em que esses empreendimentos se inserem, caracterizando suas localizações e morfologias, suas condições urbanísticas e sua espacialização em descompasso com as políticas públicas habitacionais com base na atual produção desses empreendimentos.

4.1.1 Espacialização dos EHIS no período de análise – 1980/ 2010

A produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos e em São José do Rio Preto teve início na década de 1960, com a criação do SFH que utilizava recursos do BNH. No entanto, em nenhuma das cidades essa produção teve grandes resultados, como não teve em todo o território nacional. São Carlos produziu no período do BNH 151 unidades habitacionais entre 1968 e 1974, e São José do Rio Preto construiu 626 unidades entre 1968 e 1978.

No período de 1980 e 1990, um dos períodos analisados no presente trabalho, a produção de moradias para a população de baixa renda foi muito mais significativa nas duas cidades, mesmo após a extinção do BNH em 1986. Isso pode ser atribuído pela constituição da PROHAB em São Carlos, no ano de 1985, e a criação da Secretaria Municipal de Habitação de São José do Rio Preto, em 1988. Dessa forma, a atenção à essa temática passou a ser considerada no âmbito municipal. O Gráfico 2 ilustra, comparativamente, o número de unidades construídas na década de 1980 pelo BNH e após a extinção do banco nas duas cidades. Em seguida, a Tabela 5 organiza os EHIS implantados entre 1980 e 1990, por ano e por unidades construídas.

Gráfico 2 – Número de unidades produzidas pelo sistema BNH/SFH e pela instância municipal na década de 1980 em São Carlos e em São José do Rio Preto



Fonte – PLHIS de São Carlos, 2011; PMHIS de São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora, 2015.

Tabela 5 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período de 1980 à 1990

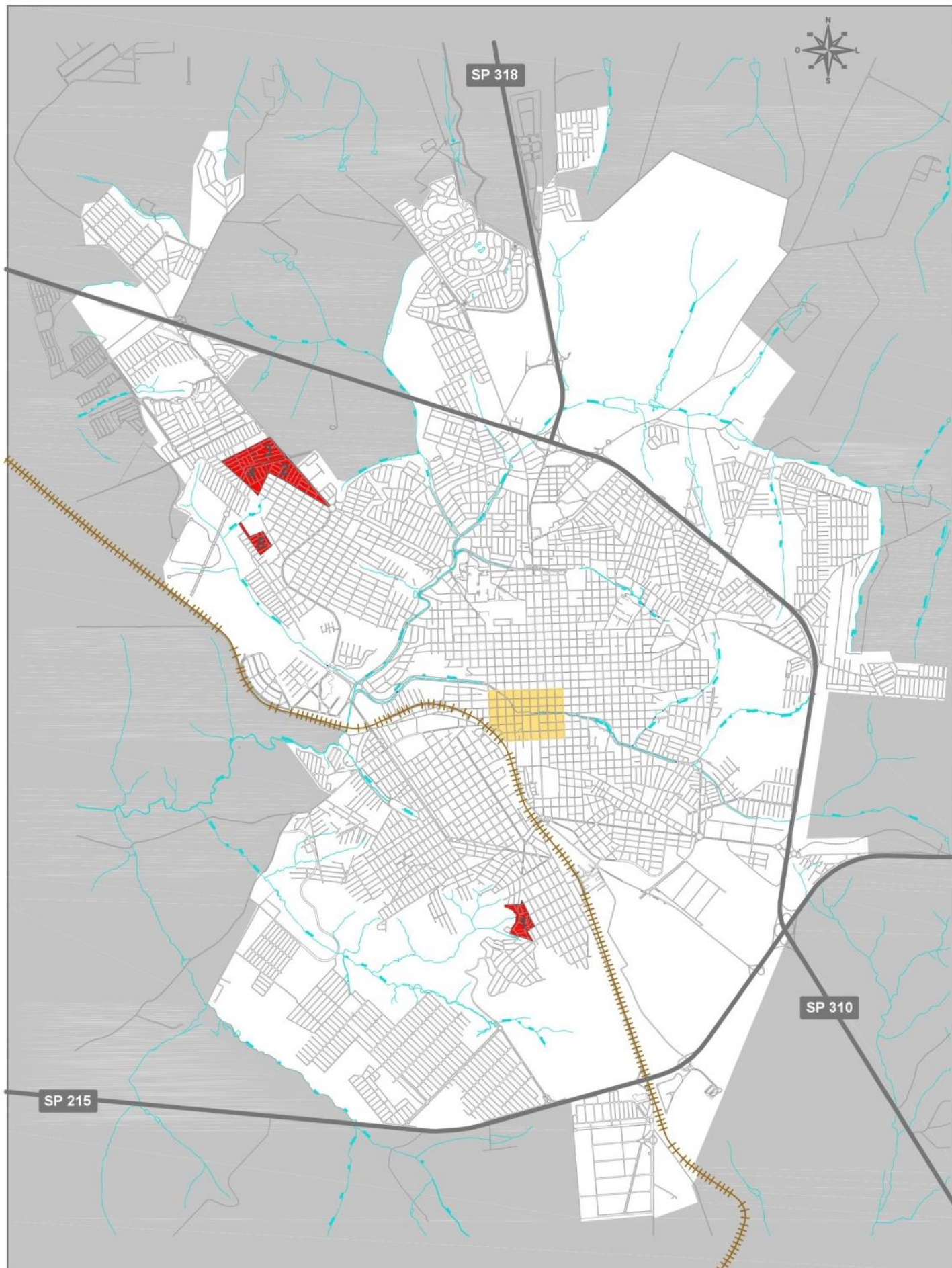
Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos			
Empreendimento	Critério de delimitação	Data	Unidades
1. Mutirão Desfav. “Favela Gonzaga” – V. Monte Carlos	Bairro - Jardim Gonzaga	1986	89 unidades
2. São Carlos I – Santa Felícia	Empreendimento	s/i*	s/i*
3. São Carlos II – Santa Felícia	Empreendimento	s/i*	s/i*
4. São Carlos III – Vila Felícia	Empreendimento	1987	366 unidades
5. São Carlos IV – Lorival Maricondi	Empreendimento	1989	134 unidades
Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São José do Rio Preto			
Empreendimento	Critério de delimitação	Data	Unidades
1. Vila União	Bairro - Jardim Alto Rio Preto	1984	111 unidades
2. Jardim Anielli	Bairro - Jardim Anielli	1985	15 unidades
3. Eldorado Parte 3	Bairro - Eldorado Parte 3	1985	70 unidades
4. Jardim Marajó	Bairro - Jardim Marajó	1985	70 unidades
5. Solo Sagrado	Empreendimento	1987	4.852 unidades
6. Cristo Rei	Empreendimento	1987	856 unidades
7. Jardim Viena	Bairro - Jardim Viena	1988	56 unidades
8. João Paulo II	Empreendimento	1988	2.175 unidades
9. São José Operário	Empreendimento	1988	112 unidades
10. Maria Lúcia	Bairro – Maria Lúcia	1989	300 unidades
11. Jardim Antunes	Empreendimento	1989	1.389 unidades
12. São José do Rio Preto “C-1”	Empreendimento - CAIC	1990	404 unidades

Fonte – PLHIS de São Carlos, 2010; PMHIS de São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora

* Sem informação

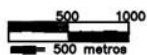
Com base nesses dados, torna-se possível fazer as seguintes considerações. Primeiro, diz respeito a produção do BNH que, como já mencionado, não teve grandes resultados, principalmente pelo número de unidades construídas superiores, tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto, mesmo após a extinção do banco em 1986. A segunda, diz respeito à análise comparativa entre as duas cidades, pois, em São Carlos foram construídas nesse período 589 unidades, enquanto São José do Rio Preto construiu 10.140, uma diferença de 9.551 unidades.

Como pode ser observado na tabela 5, definiu-se um critério de delimitação, pois, em São José do Rio Preto, delimitar pontualmente cada empreendimento foi inviável pela falta de informações. Nesses casos, delimitou-se o bairro em que cada empreendimento se localiza, indicando sua região de inserção para analisar as formas que a segregação socioespacial assume nessa cidade. O Mapa 2 espacializa essa produção em São Carlos e o Mapa 3 espacializa em São José do Rio Preto.



MAPA 2 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS NO PERÍODO DE 1980 À 1990

Legenda

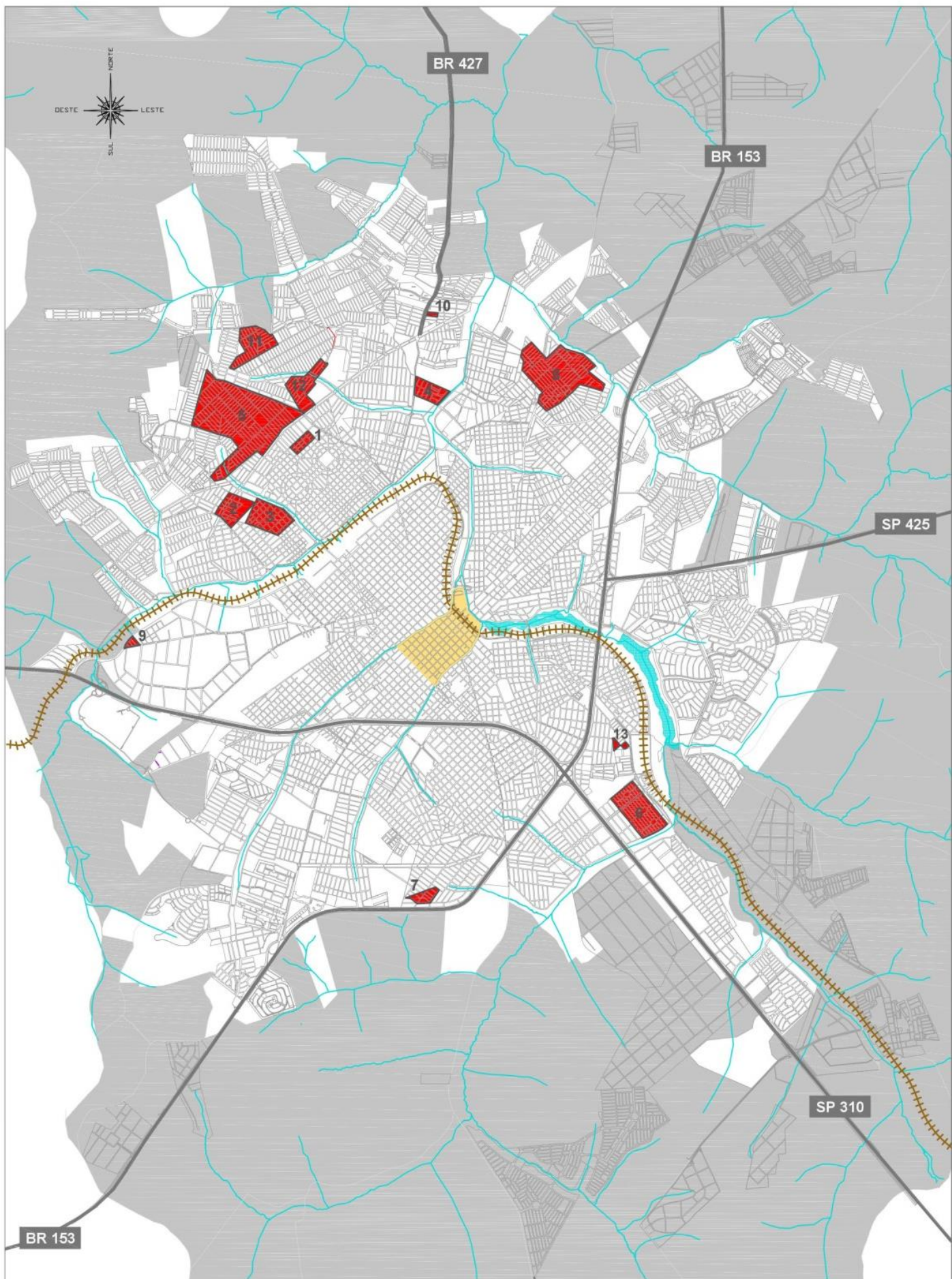


- Área Urbana
- Área Rural
- Centro
- Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos

Fontes: Planta de Loteamentos - SMH DU; Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos - PLHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 3 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 1980 À 1990

Legenda

Área Urbana
 Centro

Área Rural
 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Ferrovia
 Rodovia
 Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto - PMHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Nesse período, a produção desses empreendimentos contribuiu para intensificar o processo de expansão urbana no qual ainda prevalecia o padrão periférico de baixa renda, baseada no binômio centro x periferia. Mesmo sendo empreendimentos de iniciativa pública, eram caracterizados pelas precariedades urbanísticas e pelo distanciamento do espaço urbano consolidado. Cabe destacar que tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto, a maior parte dos EHS desse período foi implantada na região noroeste, embora ao longo do tempo essas localizações se alterem em São Carlos, enquanto em São José do Rio Preto permanece em todos os períodos analisados.

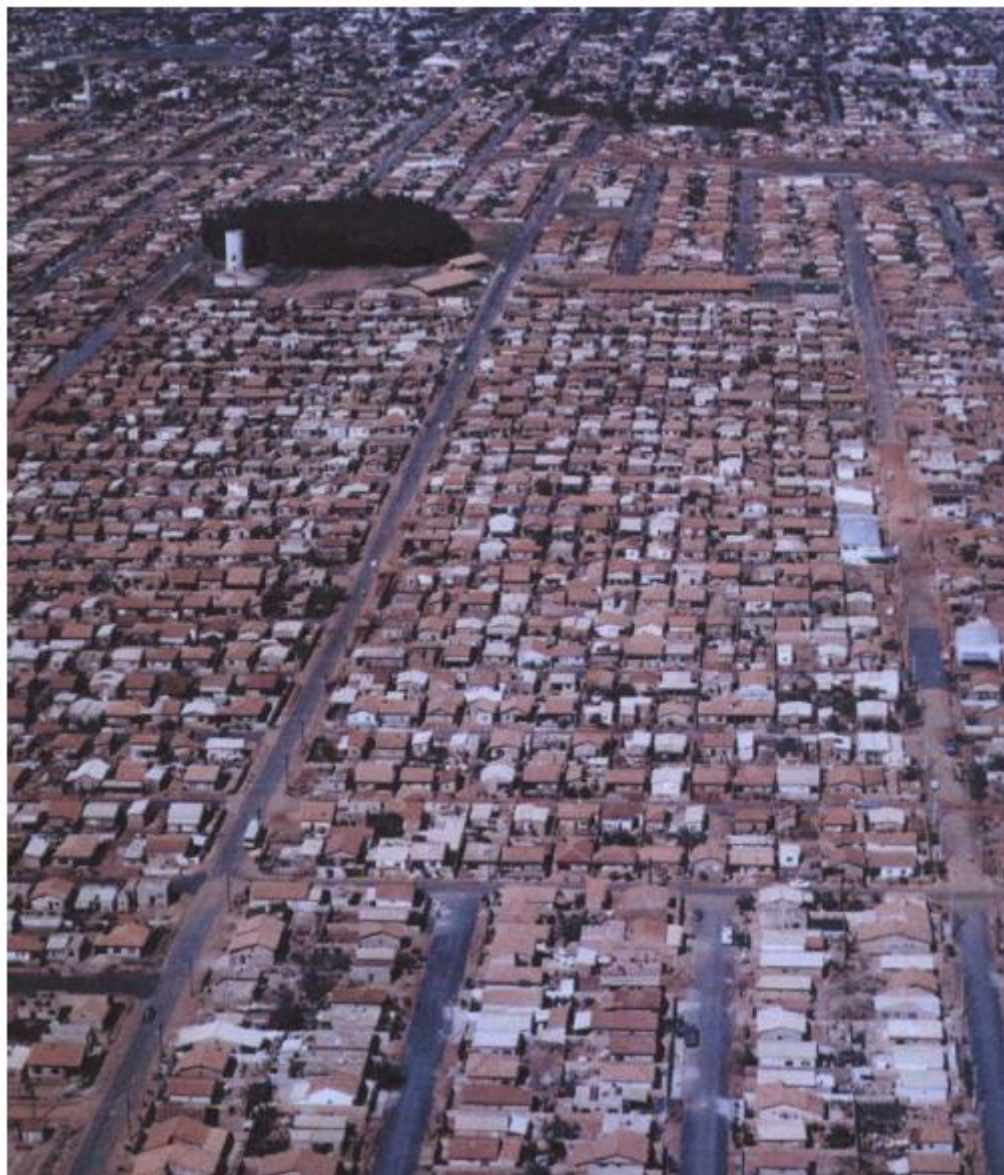
Nesse período, o Loteamento Popular Infraestruturado “Solo Sagrado”, implantado em São José do Rio Preto merece destaque. Aprovado logo após a extinção do BNH, em 1987, esse empreendimento é formado por 4.852 lotes destinados para a população de baixa renda e foi inserido em uma área distante da malha urbana. Nos dias atuais, apesar de ainda fazer parte da periferia geográfica da região noroeste, este empreendimento já se encontra consolidado. A Figura 35 mostra esse empreendimento em sua fase inicial e a Figura 36 ilustra como se consolidou após sua ocupação.

Figura 35 – Loteamento Popular “Solo Sagrado” em sua fase inicial



Fonte – Santos, 2009.

Figura 36 – Loteamento Popular “Solo Sagrado” pós ocupação



Fonte – Arantes, 1997.

No período de 1991 à 2000, o segundo período analisado, o número de EHIS produzidos em São Carlos teve um aumento de 5 para 8, se comparado com a década anterior. Já em São José do Rio Preto, apesar de ter uma produção mais intensa que São Carlos, não teve um aumento de um período para o outro, pois de 13 empreendimentos construídos na década de 1980, na década seguinte foram implantados 12. A Tabela 6 destaca os EHIS implantados entre 1991 e 2000 nas duas cidades.

Tabela 6 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período de 1991 à 2000

Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos			
Empreendimento	Região-Bairro	Data	Unidades
6. Cidade Aracy – Loteamento Social	Empreendimento	1992	s/i*
7. São Carlos V	Empreendimento	1996	634 unidades
8. Conjunto Romeu Santini	Empreendimento	1996	822 unidades
9. São Carlos VII	Empreendimento	1996	914 unidades
10. Belvedere – Jardim Social	Empreendimento	1997	577 unidades
11. São Carlos VIII	Empreendimento	1998	1.089 unidades
12. Antenor Garcia – Loteamento Social	Empreendimento	1998	1.654 unidades
13. Jardim Social Presidente Collor	Empreendimento	1998	s/i*
Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São José do Rio Preto			
Empreendimento	Região/Bairro	Data	Unidades
14. São José do Rio Preto “D” e “E”	Bairro - Residencial Maria Lúcia	1992	1.000 unidades
15. Jardim Santo Antônio	Bairro - Jardim Santo Antônio	1992	2.340 unidades
16. Jardim Oliveira	Empreendimento	1992	1.092 unidades
17. São José do Rio Preto “C-2-2”	Empreendimento - CAIC	1993	256 unidades
18. São José do Rio Preto “C-2.1”	Empreendimento - CAIC	1994	384 unidades
19. São José do Rio Preto “H”	Bairro - Jardim Santo Antônio	1996	61 unidades
20. São José do Rio Preto “H”	Bairro - Jardim Santo Antônio	1997	100 unidades
21. São José do Rio Preto “H”	Bairro - Jardim Santo Antônio	1997	60 unidades
22. São José do Rio Preto “F”	Bairro - Duas Vendas	1998	247 unidades
23. São José do Rio Preto “G”	Bairro - Duas Vendas	1998	490 unidades
24. São José do Rio Preto “H”	Bairro Jardim Santo Antônio	1998	62 unidades
25. São José do Rio Preto “H”	Bairro - Jardim Santo Antônio	1998	48 unidades

Fonte – PLHIS de São Carlos, 2010; PMHIS de São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora

* Sem informação

Conforme a tabela 6 verifica-se que foi nesse período que São Carlos implantou o primeiro Empreendimento Habitacional de Interesse Social em larga escala. Trata-se do Loteamento Social Antenor Garcia, aprovado com 1.654 unidades de lotes em 1998. No entanto, apesar da ausência de dados, o Loteamento Social Cidade Aracy é o maior empreendimento desse período localizando-se ao lado do Antenor Garcia, conforme mostra a Figura 37 que delimita esses dois empreendimentos.

É importante destacar que esses dois loteamentos foram implantados de forma irregular a partir da produção do mercado informal de solo urbano e, posteriormente à sua implantação, essa área passou a concentrar a população de mais baixa renda na cidade de São Carlos.

Figura 37 – Delimitação do Loteamento Social Antenor Garcia e do Loteamento Social Cidade Aracy na região sudoeste na cidade de São Carlos



Fonte – Imagem do Google Earth, 2015. Editado pela autora

Um aspecto importante que merece ser destacado, diz respeito às fragilidades da região que esses loteamentos se localizam, pois a população desses empreendimentos se encontra em condições de vulnerabilidade ambiental diante dos riscos de estabilidade de suas encostas de alta declividade, na fragilidade do solo arenoso e na peculiaridade topográfica de suas nascentes de encostas. A Figura 38 mostra o início da ocupação dessa região e a Figura 39 a encosta que separa essa região do restante das cidades.

Figura 38 – Foto aérea da região do loteamento Cidade Aracy em 1991



Fonte – Maurício, 2008

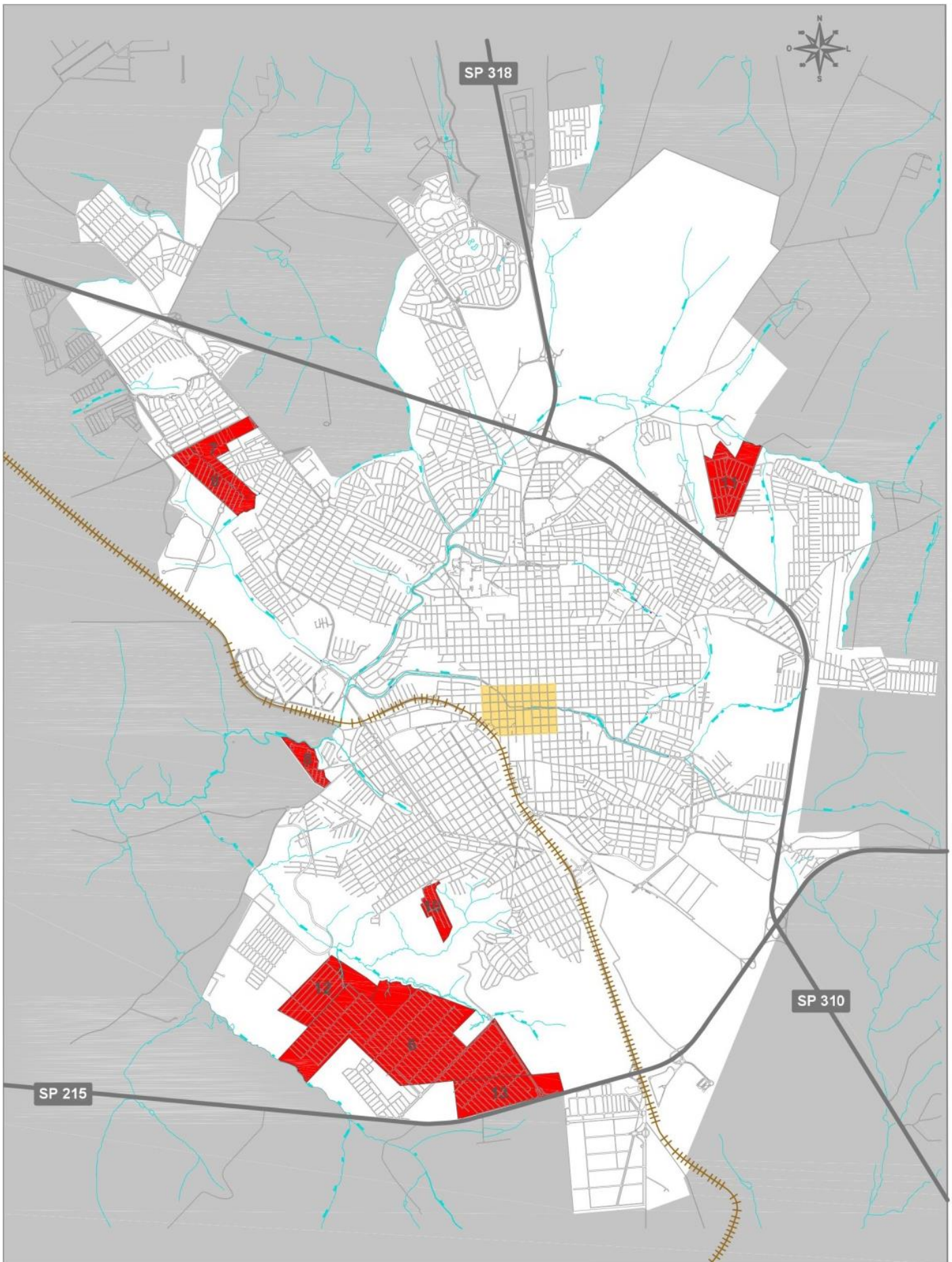
Figura 39 – Encosta da AEIA do Parque Florestal Urbano.



Fonte – Arquivo TEIA – Casa de Criação

Em São José do Rio Preto, apesar de não ter implantado nesse período outro empreendimento da mesma escala que o Solo Sagrado, o empreendimento Jardim Santo Antônio, aprovado em 1992 com 2.340 unidades, foi o maior empreendimento implantado dessa década.

O Mapa 4 espacializa essa produção em São Carlos nesse período e o Mapa 5 espacializa em São José do Rio Preto. A partir de uma leitura comparativa, também é possível identificar algumas similaridades entre as duas cidades que, como mostram esses mapas, a permanência da população de menor renda nas periferias, continua sendo parte da produção do poder público.



MAPA 4 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS NO PERÍODO DE 1991 À 2000

Legenda

Área Urbana
 Centro

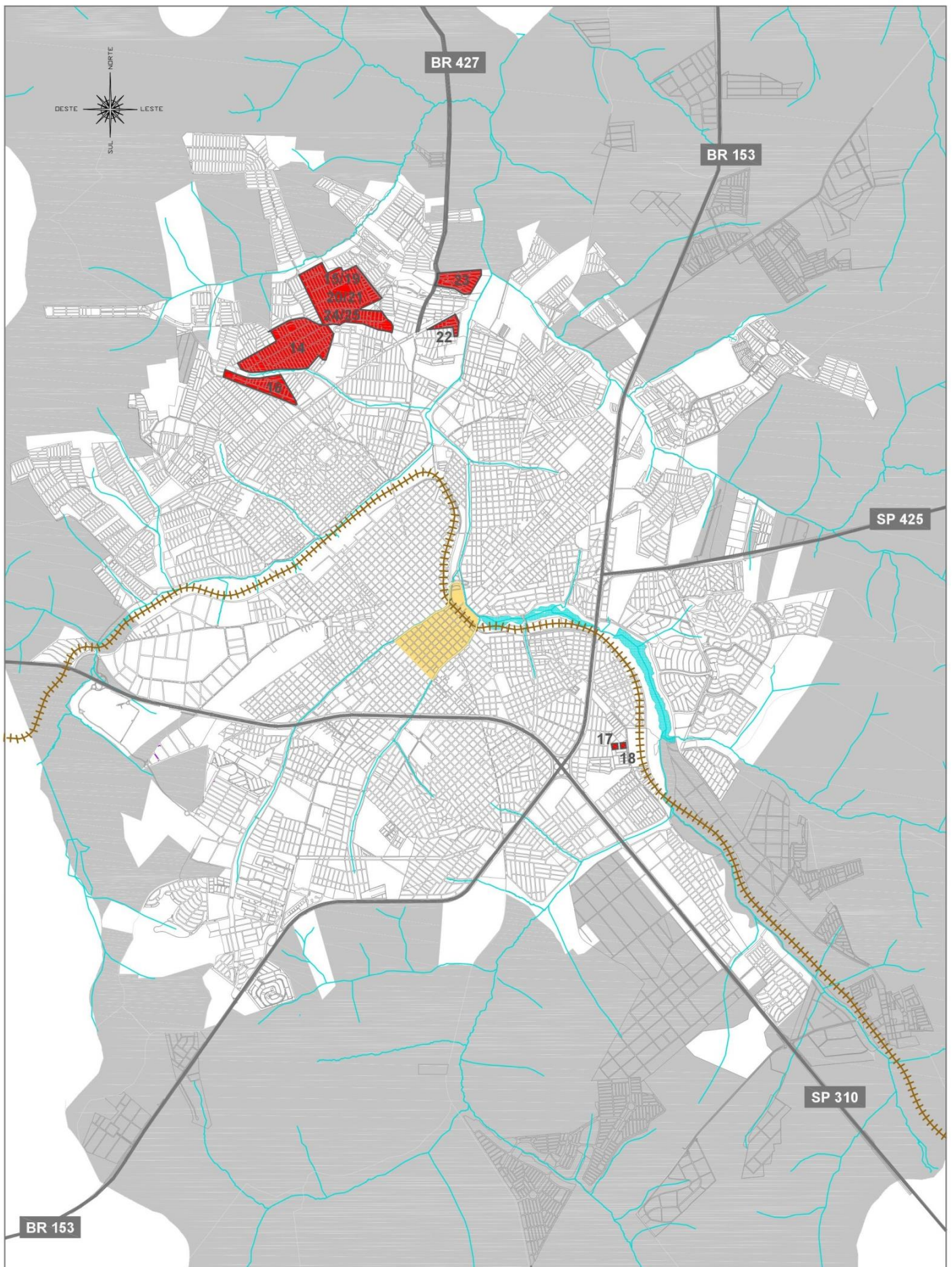
Área Rural
 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Ferrovia
 Rodovia
 Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos

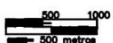
Fontes: Planta de Loteamentos - SMH DU; Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos - PLHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 5 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 1991 À 2000

Legenda



- Área Urbana
- Área Rural
- Centro
- Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto - PMHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Com base na leitura comparativa dos dois mapas verifica-se que, apesar do poder público e do mercado informal de solo urbano continuar reproduzindo a ocupação da população de menor renda em áreas periféricas, algumas peculiaridades podem ser observadas entre as duas cidades.

Em São Carlos, as áreas de implantação desses empreendimentos alcançou maior dispersão no território a partir da implantação do Loteamento Social Cidade Aracy, do Antenor Garcia e do Jardim Social Presidente Collor na região sudoeste. Com isso, pode-se dizer que nesse período, a área que concentrou essa produção não coincide com a mesma a área de concentração do período anterior. Em São José do Rio Preto, com a implantação dos empreendimentos São José do Rio Preto “C-2-2” e São José do Rio Preto “C-2.1”, a população de baixa renda começou a se dispersar na região sudeste da cidade. No entanto, a concentração dessa produção permanece na porção norte e noroeste da cidade, contribuindo para a consolidação e expansão dessas regiões.

No terceiro período analisado, de 2001 à 2010, o número de EHIS produzidos em São Carlos teve um aumento de 8 para 11. Já em São José do Rio Preto, houve um aumento significativo, passando de 12 empreendimentos construídos no período anterior para 24 nessa década mais recente. A Tabela 7 destaca os EHIS implantados entre 2001 e 2010 nas duas cidades.

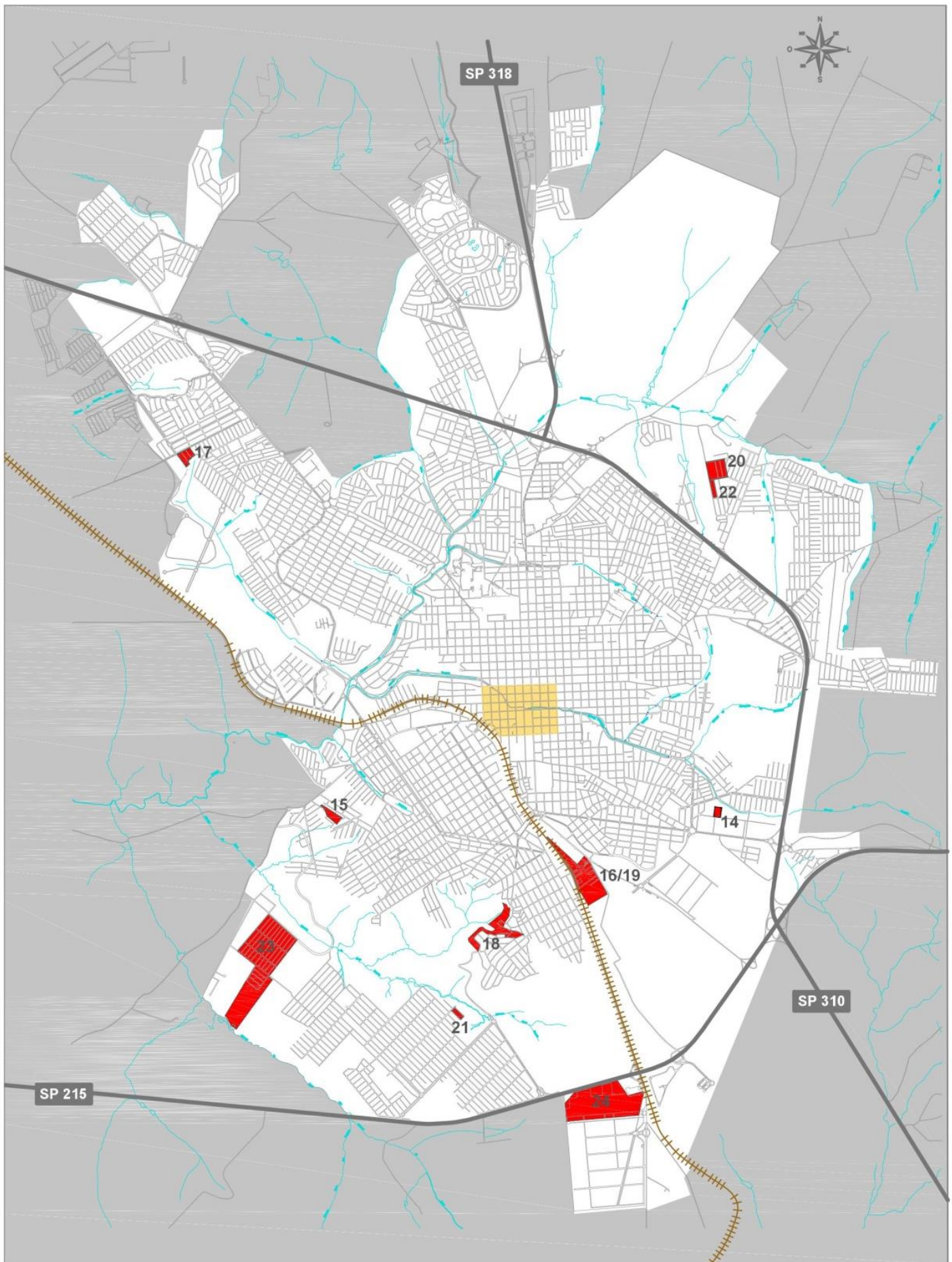
Tabela 7 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social no período de 2001 à 2010

Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São Carlos			
Empreendimento	Região-Bairro	Data	Unidades
14. Residencial De Vitro	Empreendimento	2001	178 unidades
15. Conjunto Residencial Jardim das Torres	Empreendimento	2001	280 unidades
16. H1. Waldomiro Lobbe Sobrinho	Empreendimento	2002	448 unidades
17. São Carlos IV –mutirão	Empreendimento	2002	19 unidades
18. Monte Carlo I e II – HBB (Habitar Brasil BID)	Empreendimento	2002	52 unidades
19. H2. Waldomiro Lobbe Sobrinho	Empreendimento	2003	480 unidades
20. São Carlos VIII	Bairro - Dom Constantino Amstalden	2004	224 unidades
21. PROMORADIA – Quadra 55	Bairro - Cidade Aracy	2009	50 unidades
22. PROMORADIA – Quadra 14	Bairro - Cidade Aracy	2009	30 unidades
23. Jardim Zavaglia	Empreendimento	2009	1000 unidades
24. Parque Novo Mundo	Empreendimento	2009	491 unidades

Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em São José do Rio Preto			
Empreendimento	Região/Bairro	Data	Unidades
26. São José do Rio Preto "I-1"	Empreendimento	2002	304 unidades
27. São José do Rio Preto "I-2"	Empreendimento	2002	112 unidades
28. Parque da Cidadania	Bairro – Parque da Cidade	2002	848 unidades
29. Parque da Cidadania	Bairro – Parque da Cidade	2002	352 unidades
30. Jardim Arroyo	Bairro - Jardim Arroyo	2002	25 unidades
31. Jardim Aroeira	Bairro - Parque das Aroeiras	2002	12 unidades
32. Parque da Cidadania	Bairro - Parque da Cidadania	2004	66 unidades
33. São José do Rio Preto "J"	Bairro - Parque das Aroeiras	2005	128 unidades
34. São José do Rio Preto "L"	Bairro - Jardim Gisete	2005	48 unidades
35. São José do Rio Preto "K"	Bairro - Parque São Miguel	2005	208 unidades
36. Residencial Caetano / Jardim Nunes / Parque da Cidadania	Bairro - Residencial Caetano / Jardim Nunes / Parque da Cidadania	2006	79 unidades
37. Residencial Rio das Flores	Empreendimento	2007	64 unidades
38. Loteamento Mafalda II	Bairro - Vila Mafalda II	2007	116 unidades
39. Imperador	Bairro - Jardim Nazareth	2007	128 unidades
40. Jardim das Hortências	Empreendimento	2007	144 unidades
41. Jardim Primavera	Bairro Jardim Yolanda	2007	192 unidades
42. Conjunto Residencial São José do Rio Preto "O"	Bairro - João Paulo	s/i*	40 unidades
43. Conjunto Residencial São José do Rio Preto "N"	Empreendimento	s/i*	160 unidades
44. Residencial Alto das Andorinhas	Bairro - Alto das Andorinhas	s/i*	37 unidades
45. Residencial Parque Nova Esperança	Empreendimento	2009	2.491 unidades
46. Residencial Vila Toninho	Bairro - Vila Toninho	2010	256 unidades

Fonte – PLHIS de São Carlos, 2010; PMHIS de São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora
* Sem informação

Apesar de São Carlos ter apresentado uma produção significativa no final desse período, com a construção de 1.000 unidades habitacionais no loteamento Jardim Zavaglia, em São José do Rio Preto ao longo de todo o período foram construídos diversos empreendimentos como pode ser observado na tabela 7. Porém, de modo semelhante ao que ocorreu em São Carlos, após a implantação do Residencial Parque Nova Esperança com 2.491 unidades habitacionais, essa produção tomou outras proporções. Vale destacar que esses dois empreendimentos foram alavancados pelo PMCMV pelo fato dessas duas cidades terem aderido o programa já 2009. O Mapa 6 espacializa essa produção em São Carlos nesse período e o Mapa 7 espacializa em São José do Rio Preto.



MAPA 6 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS NO PERÍODO DE 2001 À 2010

Legenda

Área Urbana
 Centro

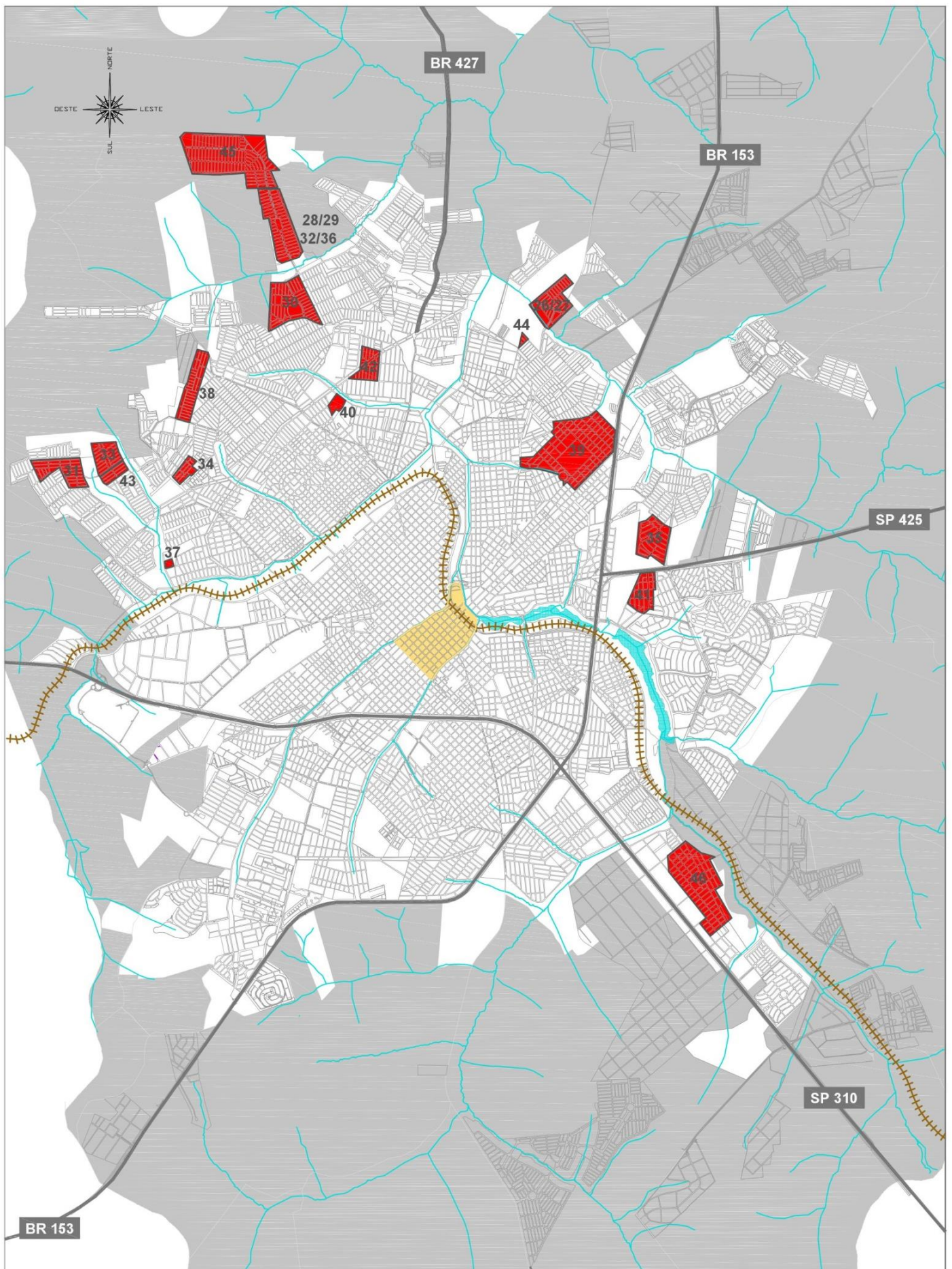
Área Rural
 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Ferrovia
 Rodovia
 Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos

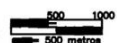
Fontes: Planta de Loteamentos - SMH DU; Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos - PLHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 7 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 2001 À 2010

Legenda



- | | |
|-------------|---|
| Área Urbana | Centro |
| Área Rural | Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social |
| Ferrovia | Rodovia |
| | Hidrografia |

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

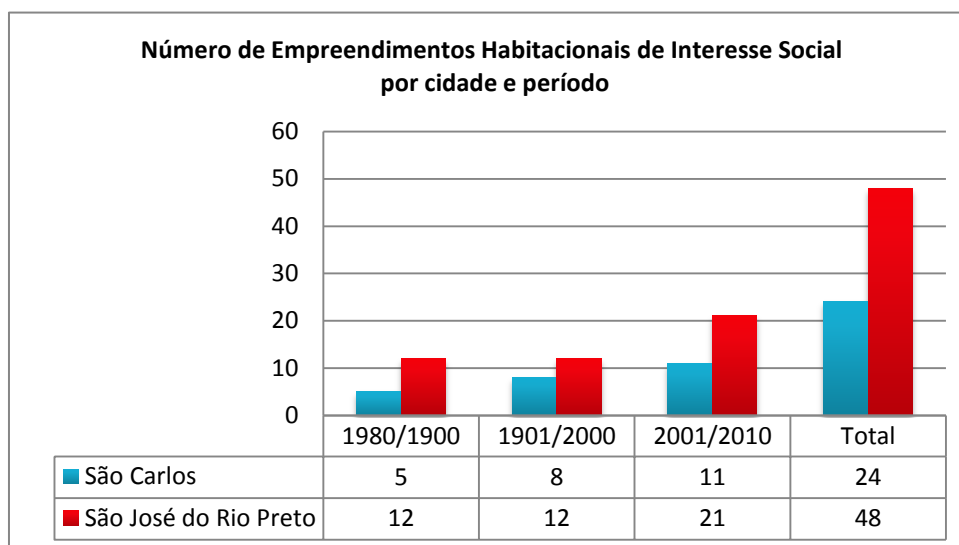
Fontes: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto - PMHIS

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Conforme já citado no capítulo 2, tanto o Jardim Zavaglia (23) em São Carlos, quanto o Residencial Parque Nova Esperança (45) em São José do Rio Preto, foram aprovados de forma fracionada, burlando o limite máximo dos empreendimentos financiados pelo PMCMV que é de 500 unidades habitacionais. Esses dois empreendimentos contribuíram para a permanência da população de baixa renda nas áreas mais distantes das duas cidades. Enquanto o Jardim Zavaglia foi implantado na região sudoeste de São Carlos, onde hoje concentra a maior parte da população de menor renda, o Residencial Parque Nova Esperança em São José do Rio Preto, se inseriu na região noroeste, onde sempre concentrou a maior parte da população dessa mesma faixa de renda. No entanto, é nesse período que a cidade de São José do Rio Preto, assiste a uma maior dispersão no território, com alguns empreendimentos implantados na região leste e sudeste.

O Gráfico 3 confirma que, apesar da cidade de São José do Rio Preto sempre ter produzido mais EHIS que a cidade de São Carlos em todos os períodos, chama-se atenção que entre 2001 e 2010 houve uma explosão dessa produção, se comparado com o período anterior, passando de 12 na década de 1990 para 21 entre 2001 e 2010. Diante disso, pode-se afirmar que, nas 3 décadas consideradas, a produção desses empreendimentos sempre foi muito mais intensa em São José do Rio Preto, que hoje conta com um total de 48, enquanto São Carlos que conta com 24.

Gráfico 3 – Comparativo da produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social por cidade e por período



Fonte – PLHIS de São Carlos, 2011; PMHIS de São José do Rio Preto, 2011. Elaborado pela autora

Ainda assim, a produção massiva de empreendimentos destinados para a população de menor renda não foi suficiente para dar conta do déficit habitacional na cidade de São José do Rio Preto, pois, nas décadas de 1980 e 1990, a produção do mercado informal de solo urbano fora do perímetro urbano foi muito intensa, estabelecendo um confronto entre legalidade e ilegalidade.

Nas duas cidades estudadas, observa-se uma forte tendência à concentração locacional de EHIS destinados a famílias de renda de até 3 salários mínimos nas periferias. Por isso, um aspecto importante que merece ser destacado no texto é a localização dos empreendimentos produzidos por diversos programas. Além do PMCMV, a maioria desses empreendimentos tem consolidado as antigas periferias carentes reforçando o padrão de segregação socioespacial. Assim, espacializando a produção habitacional de interesse social em cada cidade, apontando as semelhanças e as peculiaridades em cada período, contribui para a avaliação de que esses empreendimentos, desde a década de 1980 até 2010, mesmo quando alcançam uma maior dispersão, permanecem nas áreas periféricas.

A combinação da implantação periférica e dispersa desses empreendimentos com insuficiência do serviço de transporte público condena a população ao que Ferreira (2011) chama de *“exílio na periferia”*, enquanto o aumento contínuo das frotas de automóveis leva as cidades à um colapso viário. A espacialização da produção dos EHIS evidencia que, em todos esses empreendimentos, não têm sido verificadas boas soluções na escala da inserção urbana. A dispersão urbana, a segregação socioespacial e a formação de áreas isoladas ou desarticuladas da malha urbana, caracterizam padrão de produção tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto.

O atual modelo de produção periférica que o PMCMV tem constituído nas cidades, reproduz as velhas práticas, onde a cidade é dividida e fragmentada entre aqueles que usufruem de uma melhor urbanidade, daqueles que ficam sujeitos à produção habitacional com intervenção do Estado. A análise em duas cidades permite avaliar que, muito provavelmente, essas situações se repetem em outras partes do território nacional, especialmente aquelas cidades que usufruem dos benefícios financeiros do programa.

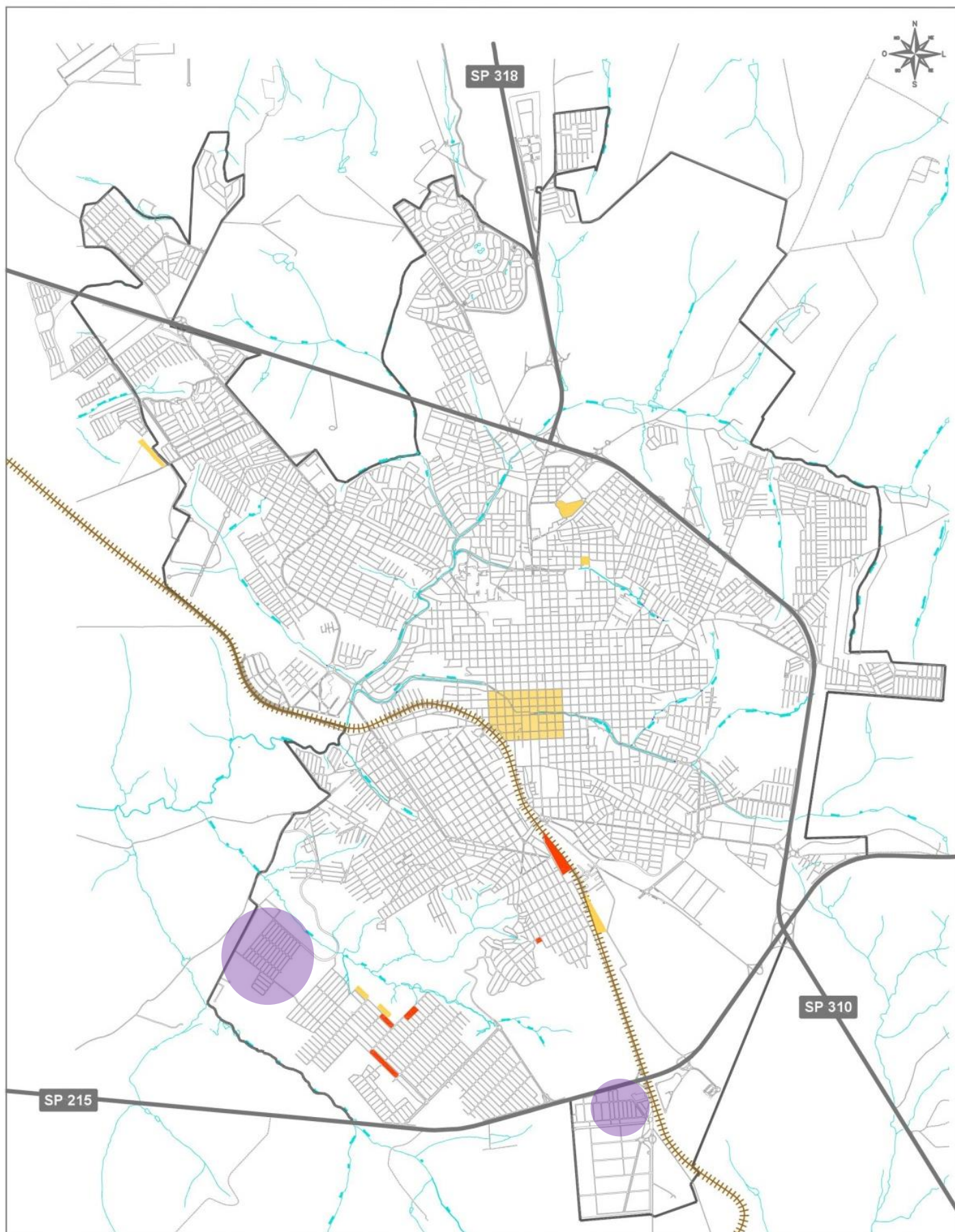
4.1.2 Descompasso entre políticas, planos e programa

Em São Carlos, assim como São José do Rio Preto iniciaram o processo de elaboração de seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social em 2009, no mesmo ano em que aderiram ao Programa Minha Casa Minha Vida, visto que tais planos eram condições para a participação no programa. Essa condição provocou um intenso conflito entre as propostas da política do campo habitacional, sejam elas definidas pelo Plano Diretor ou pelas propostas do Plano Local de Habitação de Interesse Social, com o recente programa de produção de habitação.

Para tratar adequadamente o descompasso entre as diretrizes da política habitacional e a produção de moradias, via PMCMV, foi adotado o seguinte procedimento metodológico: o mapeamento do conjunto de áreas reservadas em cada município para produção habitacional, com base nas diretrizes de política habitacional, e o mapeamento das áreas dos empreendimentos promovidos pelo programa PMCMV.

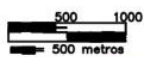
Assim, para investigar esse descompasso, tomou-se como ponto de partida a espacialização das Áreas Especiais de Interesse Social reservadas no Plano Diretor somando com as áreas reservadas pelo PLHIS para, a princípio, verificar como cada cidade contribui de fato para garantir que a política habitacional consiga bons terrenos para a produção de novas unidades habitacionais destinadas para a população de menor renda. Em segunda instância, a delimitação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, financiados pelo PMCMV, problematiza a questão ao observar que as áreas onde esses empreendimentos foram implantados, não correspondem as áreas que cada o município havia reservado para propiciar implantação de EHIS.

São Carlos se insere nesse contexto, pois, ao espacializar essas áreas em um mesmo mapa, verifica-se um verdadeiro descompasso entre a delimitação das Áreas de Especial Interesse Social tipo 3 delimitados pelo Plano Diretor de São Carlos, as áreas públicas e vazias para HIS definidas no PLHIS de São Carlos, com as áreas que o Jardim Zavaglia e o Parque Novo Mundo se inseriram, conforme ilustra o Mapa 8.



MAPA 8 - DESCOMPASSO ENTRE AEI SOCIAL TIPO 3, ÁREAS VAZIAS DO PLHIS E IMPLANTAÇÃO DOS EHS EM SÃO CARLOS

Legenda



- Perímetro Urbano
- Centro
- +++++ Ferrovía
- AEI Social Tipo 3
- Áreas vazias com potencial para HIS
- Empreendimentos Promovidos pelo PMCMV
- Rodovia
- ~ Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Progresso e Habitação

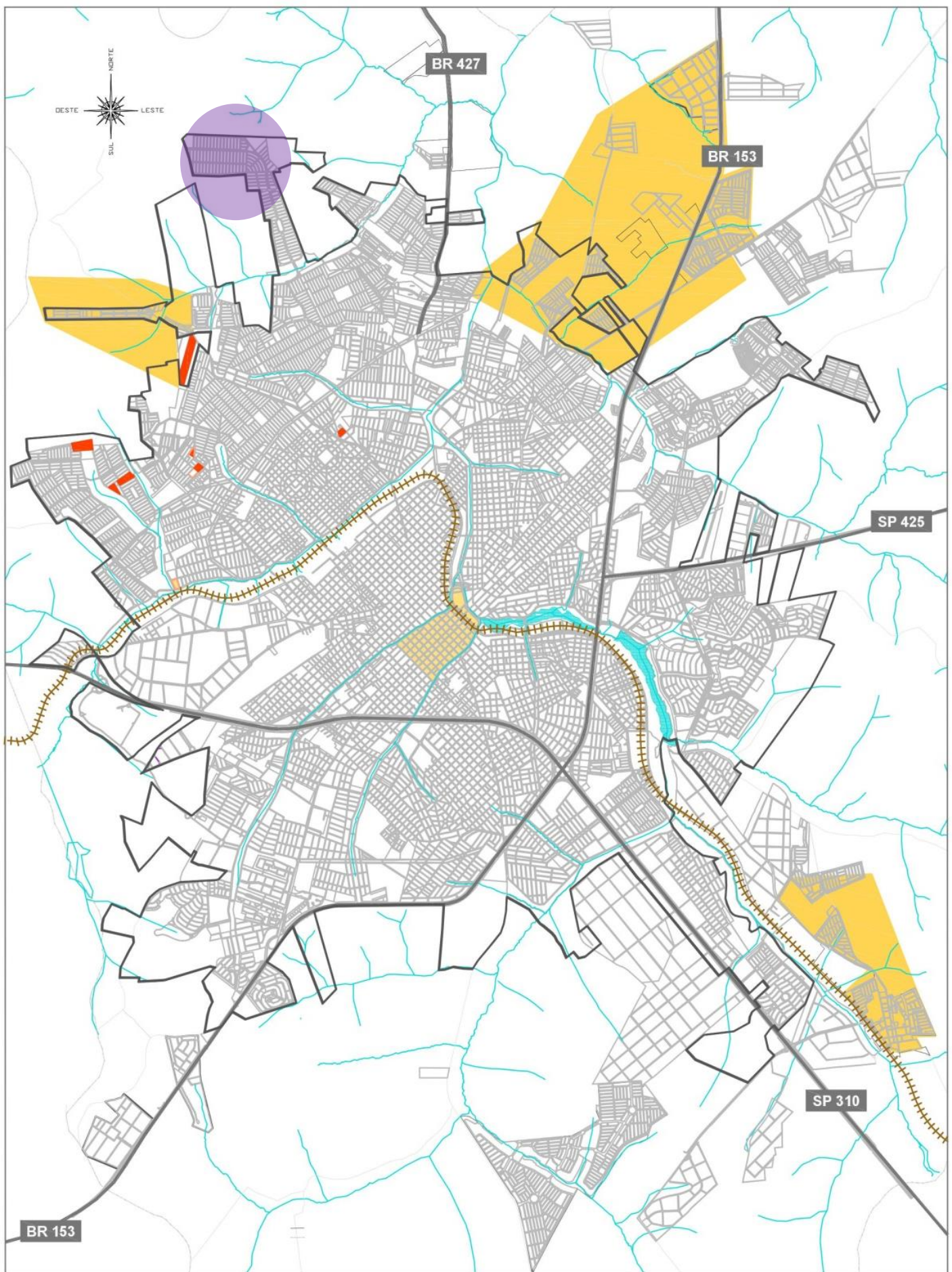
Fontes: Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos - PLHIS, 2011

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

A leitura do mapa 8 permite observar o descompasso existente entre as propostas da política habitacional de âmbito municipal com a produção dos novos empreendimentos habitacionais financiados pelo governo federal. No entanto, é importante fazer a seguinte observação. Apesar da cidade de São Carlos ter reservado um conjunto de áreas destinadas para a produção habitacional, a maioria dessas áreas se insere na região sudoeste. Como já ficou claro no decorrer do trabalho, essa região é marcada pelo seu distanciamento com o centro consolidado, pela concentração da população de menor renda e pelas precariedades urbanísticas. Diante disso, mesmo se não houvesse esse descompasso, a população de menor renda continuaria sendo inserida nas áreas mais distantes e precárias da cidade e com o apoio do poder municipal. O avanço que poderia ter sido conquistado, caso as áreas de implantação desses empreendimentos correspondessem com essas áreas, seria em relação à escala, pois as áreas reservadas não são extensas e estão espalhadas por outras regiões da cidade.

Assim, a implantação do Jardim Zavaglia nessa área periférica da cidade contribui para que a região sudoeste permaneça se expandindo pautado nas precariedades urbanísticas e na inserção da população de menor renda. Em contrapartida, a implantação do Parque Novo Mundo na região sul da cidade, dá início a ocupação residencial destinada para a população de baixa renda nessa periferia.

São José do Rio Preto também se insere nesse contexto e, ao espacializar essas áreas em um mesmo mapa, também verifica-se um verdadeiro descompasso entre a delimitação das Áreas de Especial Interesse Social tipo 1 delimitados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto, as áreas públicas e vazias para HIS definidas no PMHIS de São José do Rio Preto, com as áreas que o Parque Residencial Nova Esperança se inseriu, conforme ilustra o Mapa 9.



MAPA 9 - DESCOMPASSO ENTRE AEI SOCIAL TIPO 1, ÁREAS VAZIAS DO PMHIS E IMPLANTAÇÃO DOS EHIS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Legenda



- Perímetro Urbano
- AEIS Social Tipo 1
- Áreas vazias com potencial para HIS
- Empreendimento Promovido pelo PMCMV
- ==== Ferrovias
- Rodovias
- ~ Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, 2006; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, 2011.
Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

A leitura do Mapa 9 permite observar o mesmo descompasso encontrado em São Carlos. No entanto, é importante fazer algumas observações, tanto no que se refere às similaridades, mas principalmente no que se refere às peculiaridades encontradas nessa cidade. Primeiro, verifica-se algo bastante similar ao conjunto dessas áreas, pois, assim como em São Carlos, a maior parte delas também se insere na região marcada pelo distanciamento com o centro consolidado, pela concentração da população de menor renda e pelas precariedades urbanísticas. Por isso, mesmo se não houvesse esse descompasso, a população de menor renda de São José do Rio Preto também continuaria sendo inserida nas áreas mais distantes e precárias da cidade com o apoio do poder municipal. O avanço que poderia ter sido conquistado em São Carlos em relação ao tamanho das áreas não ocorreria em São José do Rio Preto pelas áreas definidas no PMHIS, pois foram delimitadas em grande extensão. A implantação do Parque Residencial Nova Esperança em descompasso com a política habitacional municipal contribui para que a região permaneça se expandindo com a inserção da população de menor renda através das precariedades urbanísticas.

O que difere uma cidade da outra, em relação às áreas delimitadas pelo PMHIS é que, enquanto essas áreas em São Carlos se inserem dentro do perímetro urbano, em São José do Rio Preto todas essas áreas se inserem fora do perímetro urbano, o que pode tornar o processo de periferização da população de menor renda com o apoio do poder municipal ainda mais grave.

Conforme visto anteriormente, na década de 1980 e 1990, São José do Rio Preto assistiu uma proliferação de assentamentos ilegais fora de seu perímetro urbano. No Plano Diretor de São José do Rio Preto todos os assentamentos ilegais e isolados foram definidos como áreas de expansão do perímetro urbano, pois esses loteamentos criaram extensos vazios urbanos que implicam em um cenário preocupante do ponto de vista da extensão e provimento de infraestrutura e serviços públicos. Nesse contexto, as áreas destinadas para produção de HIS se inserem nesses vazios para que, futuramente, possa conectar os empreendimentos ilegais com a cidade consolidada através da implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Por meio desses mapas, é possível desenvolver uma reflexão mais consistente a partir da espacialização do conflito entre políticas, planos e programas, proporcionando o

cruzamento das informações importantes para esse entendimento. Apesar de algumas peculiaridades encontradas em cada cidade, principalmente no que diz respeito aos efeitos da localização, as consequências urbanas desse verdadeiro descompasso não são diferentes em São Carlos e em São José do Rio Preto, e mostra que o poder público municipal tem dificuldades para atuar de forma efetiva na aplicação nos princípios territoriais disponíveis nos Planos Diretores e nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

A partir dessas considerações, pode-se afirmar que a produção de moradias para essa população ainda não atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressa nos planos diretores e nos planos de habitação de âmbito municipal. Por isso, continuam se implantando sem articulação com a política pública habitacional contribuindo para que o problema fundiário e habitacional continue se expandindo, mesmo em municípios que não pertencem às regiões metropolitanas, onde geralmente os conflitos tem uma proporção muito maior.

Diante da análise proposta nessa seção, é possível afirmar com mais propriedade que o ordenamento territorial mais justo não depende apenas da elaboração de políticas públicas urbanas e muito menos de recursos disponíveis. O formato de contratação entre agente financiador e agente construtor, característico do PMCMV, tem impedido um protagonismo municipal coerente com as diretrizes dispostas nos planos, tanto pelas localizações, quanto pelo porte das áreas necessárias.

4.1.3 Condições urbanísticas e acesso à equipamentos públicos

Primeiramente, as análises foram realizadas com base na leitura e interpretações dos mapas, mas, nessa seção, serão complementadas com levantamentos in loco. Analisar as condições urbanísticas das áreas de implantação dos EHIS promovidos pelo poder público, especialmente aqueles financiados pelo PMCMV, é uma das formas que contribui para avaliar se a produção habitacional no Brasil continua sendo produzida da mesma forma que foi em décadas passadas, valorizando a aquisição da unidade de moradia, sem atribuir a devida importância para a qualidade urbana dos conjuntos habitacionais. Como comenta Ferreira (2012), a perspectiva da casa própria continua alimentando o sonho

de grande parte da população brasileira e esse sentido restrito acaba confundindo o entendimento de que construir casas também significa construir cidades.

A priorização do aspecto quantitativo do PMCMV fortalece essa perspectiva, deixando em segundo plano os aspectos qualitativos do ponto de vista urbanístico. As fragilidades urbanísticas foram analisadas no presente trabalho com base na verificação do nível de qualidade dos equipamentos, dos serviços públicos e da infraestrutura.

No que diz respeito ao transporte público, tanto os moradores do Jardim Zavaglia em São Carlos, quanto os moradores do Parque Residencial Nova Esperança em São José do Rio Preto, reclamam das precariedades e do número de linhas de ônibus inferior ao necessário para suprir a demanda existente. A combinação do espraiamento urbano, da falta de transporte eficiente e da falta de trabalho nas proximidades, condena os moradores desses empreendimentos à dependência com as áreas mais centrais. Tal condição acarreta em altos custos de deslocamento, além das deficiências do sistema de transporte coletivo e do tempo necessário para percorrer a distância necessária entre a moradia e os locais de trabalho.

Apesar de terem sido construídos recentemente, a pavimentação desses dois empreendimentos já foi danificada em função de chuvas intensas. A qualidade do material asfáltico utilizado para a pavimentação compromete sua resistência diante de chuvas fortes gerando a necessidade de reparação viária nesses empreendimentos. A Figura 40 mostra a pavimentação do Jardim Zavaglia em manutenção no ano de 2012, e a Figura 41 mostra a pavimentação do Parque Residencial Nova Esperança danificada, mas ainda sem previsão de manutenção.

Figura 40 – Pavimento em manutenção no Jardim Zavaglia em São Carlos



Fonte – Prefeitura Municipal de São Carlos, 2012

Figura 41 – Pavimento danificado no Parque Residencial Nova Esperança em São José do Rio Preto



Fonte – Acervo da autora, 2015

De acordo com a pesquisa de Buzzar et al (2013), a Prefeitura de São Carlos doou um conjunto de áreas no Jardim Zavaglia para a construção de escolas, posto de saúde, praças, creche e centro de apoio à juventude. Enquanto a escola ainda está em fase de construção, a escola primária funciona nas antigas instalações da construtora responsável pela construção do empreendimento, como mostra a Figura 42.

Figura 42 – Escola Primária que funciona de forma interina nas antigas instalações usadas pela Construtora RPS, responsável pelo empreendimento.



Fonte – BUZZAR et al, 2013

Já em São José do Rio Preto, as crianças e os adolescentes do Parque Residencial Nova Esperança são atendidas pela Escola Municipal de Educação Fundamental Cyrino Vaz de Lima que funciona desde 2012, que foi implantada para atender a população desse empreendimento.

Além da escola mencionada, a população do Jardim Zavaglia em São Carlos é atendida, também, pela Associação Sal da Terra – AST. A associação surgiu pela união de profissionais e empresários da cidade de São Carlos com o objetivo de apoiar e patrocinar atividades que visem o combate à desigualdade social. A associação conta com uma área de 4.200 m² concedida pela Prefeitura Municipal de São Carlos em 2011, onde foi construída sua sede social e esportiva com 800 m² que contempla salas de aula, salão de artes, sala de dança/balé, refeitório, cozinha, playground, quadra de esportes, campo de futebol, vestiários, etc. A Figura 43 mostra as crianças em atividades esportivas, culturais e educacionais.

Figura 43 – Crianças do Jardim Zavaglia sendo atendidas pela associação



Fonte – Associação Sal da Terra – AST, 2015

O prédio destinado para funcionamento da Unidade Básica de Saúde no Jardim Zavaglia em São Carlos, apesar de aparentemente finalizado como mostra a figura 44, ainda encontra-se desativado. No Parque Residencial Nova Esperança em São José do Rio Preto, a Unidade Básica de Saúde da Família Nova Esperança "Dr. Nelson Nagib Gabriel" começou ser construída em 2011 e atualmente encontra-se em funcionamento, como mostra a Figura 45.

Figura 44 – Prédio construído para posto de saúde no Jardim Zavaglia.



Fonte – Acervo Barbara Siqueira e Sandra Mota, 2014.

Figura 45 – Unidade Básica de Saúde da Família Nova Esperança



Fonte – Acervo da autora, 2015.

Apesar de algumas peculiaridades, as condições de infraestrutura desses empreendimentos como visto por meio das figuras revelam que o modelo implantado acaba reforçando o padrão de desigualdade social que se manifesta pelo acesso restrito das qualidades urbanísticas, como sugere Rolnik (2008). Se a implantação desses empreendimentos tivesse uma inserção urbana mais qualificada, poderia viabilizar uma melhor qualidade de vida, tanto pelo acesso aos equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer já existentes, quanto pelo aproveitamento da infraestrutura e dos serviços urbanos já instalados, além do menor custo de vida, pois os moradores não ficariam extremamente dependentes dos gastos com transporte.

4.1.4 Morfologia padrão dos empreendimentos

Dentre os aspectos estudados anteriormente, no que diz respeito à escala desses empreendimentos que ultrapassam o limite máximo de 500 unidades, e em relação às características das tipologias construtivas, as imagens de satélite e o levantamento fotográfico também são bastante ilustrativos. A maior parte dos empreendimentos espacializados no período de análise é marcado pelo afastamento da área urbana

consolidada. Apesar de terem muitos empreendimentos em pequena escala, os que têm sido produzidos recentemente pelo PMCMV são conjuntos de grande porte que ocupam grandes áreas para permitir a produção em larga escala, de forma a viabilizar o incremento da rentabilidade do empreendedor.

Nesse quesito, os empreendimentos aprovados pelo PMCMV em São Carlos, o Jardim Zavaglia se destaca. Apesar do Parque Novo Mundo não contar com nenhum equipamento urbano, esse empreendimento é formado por 491 unidades habitacionais, não ultrapassando o limite máximo de 500 unidades definido pela CEF, como mostra a Figura 46. Porém, é importante destacar que as unidades habitacionais do Parque Novo Mundo fazem parte de um loteamento aprovado com 639 lotes, sendo que desse total, 105 são destinados para uso industrial, 43 para uso industrial/comercial e 491 para uso residencial, onde foram construídas as moradias em terrenos de 140 m².

Figura 46 – Parque Novo Mundo – Loteamento Industrial, comercial e residencial

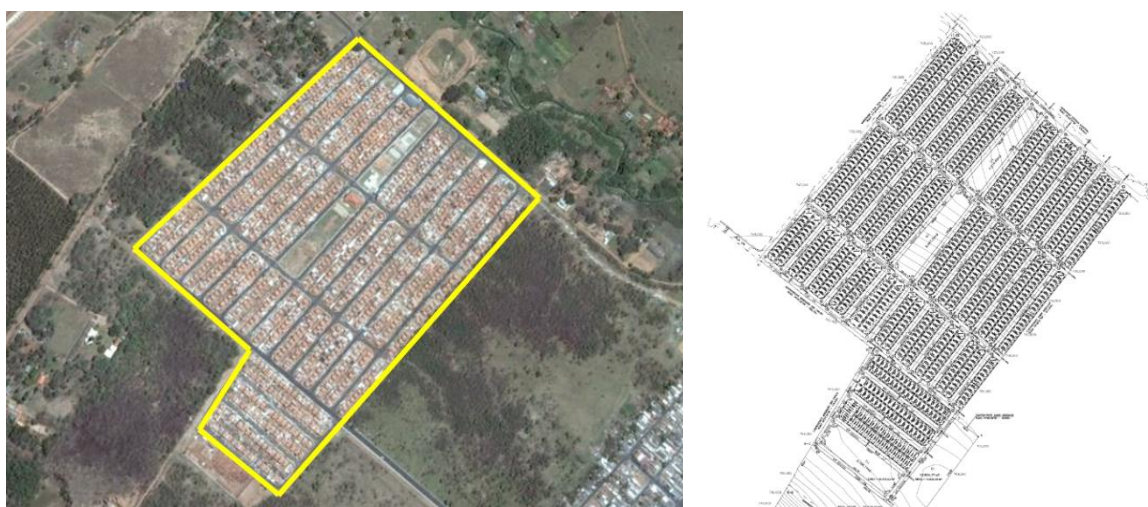


Fonte – Imagem do Google Earth, 2015. Editado pela autora.

Em contrapartida, no Jardim Zavaglia foram construídas 1.000 unidades habitacionais, e por isso foi necessário que a aprovação de seu financiamento pela CEF ocorresse de forma fracionada.

No entanto, o projeto entregue à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos para aprovação do Jardim Zavaglia, não ocorreu na mesma forma, como mostra a Figura 47. Por isso, não podemos atribuir a grande escala desses projetos exclusivamente à conduta dos responsáveis pela construção desses empreendimentos. A atuação dos demais agentes envolvidos, como os órgãos competentes para aprovação desses projetos são também coniventes com esse modelo de cidade que o mercado imobiliário ainda insiste em produzir.

Figura 47 – Implantação do Jardim Zavaglia e Projeto de Aprovação



Fonte – Imagem do Google Earth, 2015; PMSC, 2015. Editado pela autora

A produção em grande escala em função da lucratividade também impõe a lógica que despreza os elementos da boa arquitetura. Como resultado, têm-se grandes empreendimentos com casinhas idênticas e sem qualidade construtiva. A figura 48 mostra a tipologia produzida de forma repetitiva no Jardim Zavaglia, em imagem de um período que antecedeu sua ocupação. Conforme a população vai ocupando as casas, o bairro foi se reconfigurando, de acordo com o poder aquisitivo de cada família, como ilustram as figuras 49 e 50.

Figura 48 – Vista do Empreendimento Jardim Zavaglia



Fonte – BUZZAR et al, 2013

Figura 49 – Vista do Jardim Zavaglia pós-ocupação



Fonte – Acervo Sandra Mota, 2014

Figura 50 – Vista do Jardim Zavaglia pós-ocupação com detalhe para o cercamento de uma unidade



Fonte – Acervo Sandra Mota e Barbara Siqueira, 2014

Na cidade de São José do Rio Preto, no que diz respeito à escala e às tipologias padronizadas das unidades habitacionais, não é diferente, mas ainda tem outro agravante. De maneira geral, todos os empreendimentos já implantados pelo PMCMV em São José do Rio Preto são maiores que os produzidos em São Carlos. O Parque Residencial Nova Esperança é dentre todos o maior, com 2.491 unidades construídas. Diante disso, essa cidade também tem visto como resultado dessa produção, grandes empreendimentos com moradias padronizadas de baixa qualidade construtiva. Esse empreendimento, que também

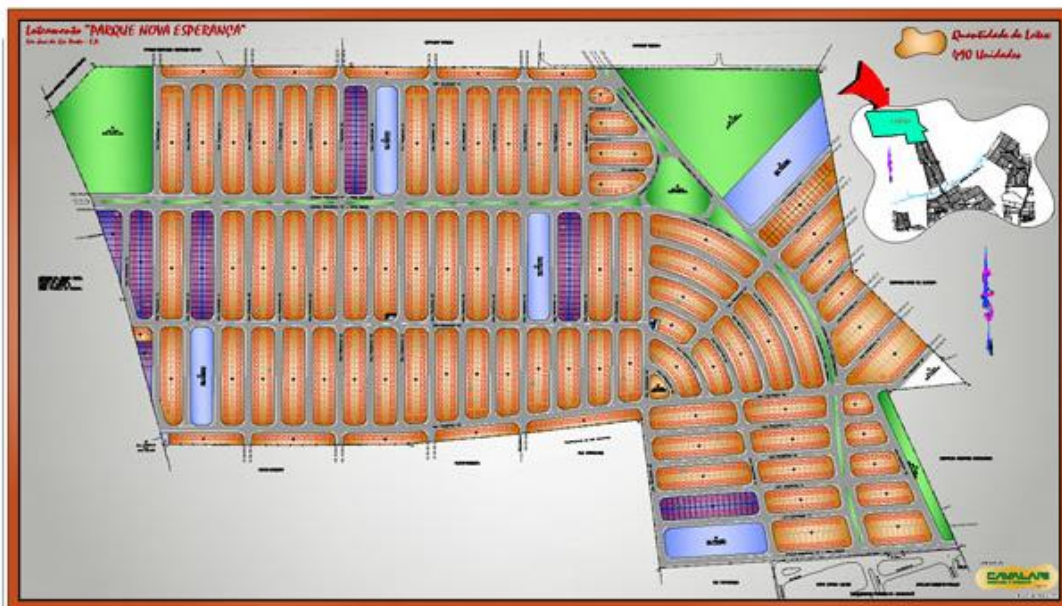
teve seu financiamento aprovado de forma fracionada, foi implantando entre o limite da área urbana e começo da área rural, como mostra a Figura 51. Já a Figura 52 mostra que o projeto entregue para aprovação no órgão municipal competente também não foi necessário, como em São Carlos, de aprovação fracionada.

Figura 51 – Implantação do Parque Residencial Nova Esperança



Fonte – Imagem do Google Earth, 2015. Editado pela autora

Figura 52 – Projeto de implantação Parque Residencial Nova Esperança



Fonte – Cavalari Engenharia e Topografia, 2015

A produção em grande escala também impõe a lógica que despreza os elementos da boa qualidade construtiva. As Figuras 53 e 54 mostram as tipologias produzidas de forma repetitiva no Parque Residencial Nova Esperança em sua fase de finalização, e as Figuras 55 e 56 mostram as modificações nas unidades habitacionais decorrente da ocupação dos moradores.

Figura 53 – Vista do Parque Residencial Nova Esperança em fase de construção



Fonte – Acervo Marcelo Nunes

Figura 54 – Vista do Parque Residencial Nova Esperança em fase de construção



Fonte – Acervo Marcelo Nunes

Figura 55 – Vista do Parque Residencial Nova Esperança pós-ocupação



Fonte – Acervo da autora, 2015

Figura 56 – Vista do Parque Residencial Nova Esperança pós-ocupação



Fonte – Acervo da autora, 2015

Segundo Ferreira (2012), a estratégia de repetição ocorre porque para o setor imobiliário, um dos principais aspectos na definição dos sistemas construtivos é o impacto mais e no custo total da construção e, por isso, priorizam-se sistemas construtivo mais mais

econômico e mais convencional, além da diminuição do tempo da obra, do aumento da produtividade, e da redução da mão de obra empregada.

Tanto do ponto de vista da qualidade arquitetônica, quanto da inserção urbana, a atual produção pública reproduz as mesmas fragilidades da produção no período do BNH. A tipologia não apresenta variação de um conjunto para outro, e nem de uma cidade para outra. Trata-se de uma residência unifamiliar horizontal térrea que são uniformemente construídas e implantadas nas duas cidades. Esses empreendimentos adotam modalidades padronizadas nas duas cidades, como se fossem carimbos, como Ferreira (2012) chama atenção. Por conta disso, nenhuma solução de implantação adequada à topografia natural do terreno foi encontrada.

A leitura dos EHIS aprovados e implantados nas duas cidades permite uma avaliação empírica mais próxima. As tipologias habitacionais uniformes, a baixa qualidade construtiva, a escala dos empreendimentos e inserção urbanística às margens do perímetro urbano, não sugere uma análise positiva da cidade que o PMCMV tem implantado, embora venha atendendo uma parcela do déficit habitacional.

Nas duas cidades analisadas, os resultados indicaram a permanência dos padrões de apropriação e implantação que o país já assistiu em décadas passadas. Apesar dos avanços no campo jurídico urbanístico e na ampliação do debate habitacional, a provisão habitacional destinada às faixas de menor renda continua respondendo, majoritariamente, aos interesses das construtoras e do mercado imobiliário, priorizando as formas de produção em larga escala, maior lucratividade e a reprodução de padrões urbanos que reforçam a espacialização de uma cidade cada vez mais segregada.

4.2. Empreendimentos Habitacionais Fechados em perspectiva

Este subcapítulo discute como tem se dado a proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados – EHF em São Carlos e em São José do Rio Preto. Esses produtos imobiliários têm como premissa o isolamento das unidades habitacionais em relação à cidade aberta, provida de espaços públicos e de diversidade social. Objetiva-se discutir os dilemas inseridos na produção desses empreendimentos para analisar,

criticamente, o que tais espaços significam em relação à esfera socioespacial de convivência e articulação da diversidade.

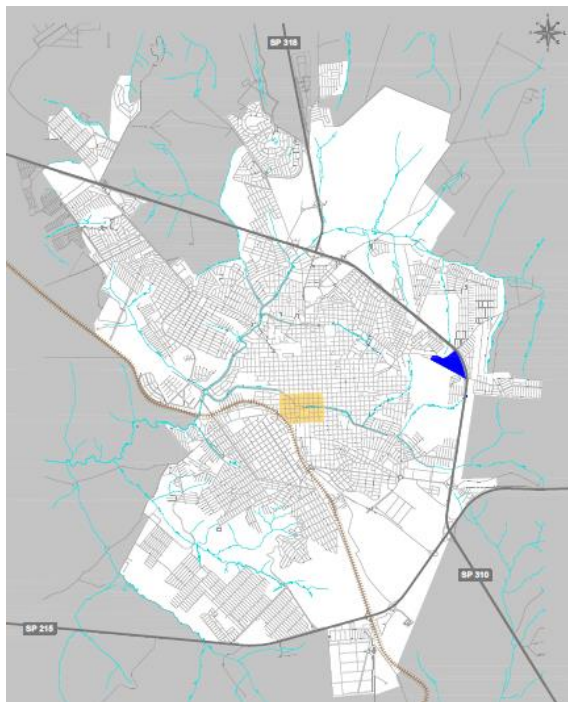
Para alcançar tal objetivo, além da espacialização desses empreendimentos no período de análise, também serão abordadas algumas questões que ilustram os traços gerais encontrados em cada cidade, dentro de suas peculiaridades. Trata-se do contexto em que esses empreendimentos foram concebidos como produto imobiliário e inseridos na cidade, caracterizando determinadas formas de seguridade e segregação.

4.2.1 Espacialização dos EHF no período de análise – 1980 /2010

Nas décadas que estão sendo abordadas no trabalho, o fenômeno da expansão dos Empreendimentos Habitacionais Fechados se intensificou nas últimas décadas. Essa forma de morar não é visível apenas nessas cidades, mas, de maneira geral, tem se proliferado em outras localidades.

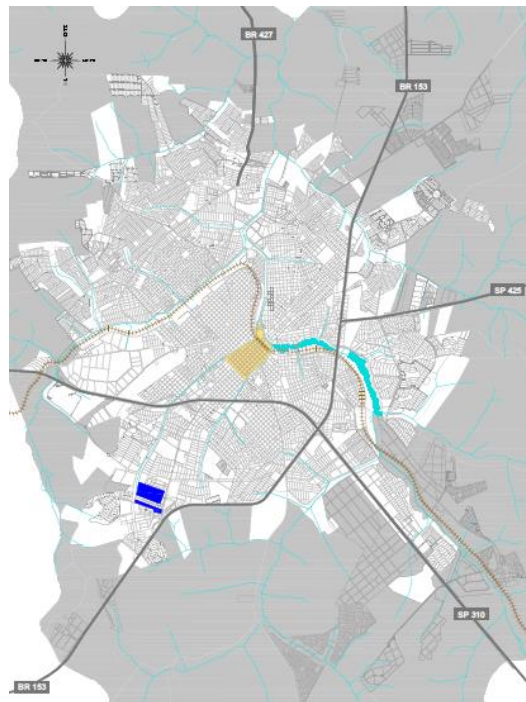
A produção dos EHF teve início na cidade de São Carlos e de São José do Rio Preto na década de 1970. O primeiro empreendimento fechado implantado em São Carlos foi o Parque Sabará em 1976. Trata-se de um loteamento fechado destinado para famílias de alta renda, inserido próximo à rodovia Washington Luís, na região leste da cidade. Em São José do Rio Preto, o Condomínio Bourganville implantado em 1974, e o Condomínio Débora Cristina implantado em 1978, foram os primeiros empreendimentos enclausurados construídos na cidade. Apesar do emprego do termo “condomínio” são empreendimentos que se caracterizam como loteamentos fechados. Assim como em São Carlos, também foram destinados para a classe econômica de renda mais alta. Ambos foram inseridos nas proximidades com a rodovia Transbrasiliana, na região sudoeste da cidade que, atualmente, concentra a área de expansão de outros empreendimentos fechados. O Mapa 10 mostra o local de implantação do Parque Sabará em São Carlos e o Mapa 11 mostra o local de implantação do Bourganville e do Condomínio Débora Cristina em São José do Rio Preto.

Mapa 10 – Local de implantação do Loteamento Fechado Parque Sabará em São Carlos



Fonte – PMSC, 2014. Elaborado pela autora

Mapa 11 – Local de implantação dos condomínios Bourganville e Débora Cristina em São José do Rio Preto



Fonte – RODRIGUES, 2006. Elaborado pela autora

Nesse primeiro período de análise referente ao isolamento da população verificamos que, tanto em São Carlos, como em São José do Rio Preto, foram implantados apenas dois loteamentos fechados, e ainda não se caracterizavam como uma tendência de parcelamento e ocupação do solo urbano. A Tabela 8 mostra quais foram os empreendimentos construídos nesse período nas duas cidades.

Tabela 8 – Empreendimentos Habitacionais Fechados no período de 1980 à 1990

Empreendimentos Habitacionais Fechados em São Carlos			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
1. Residencial Samambaia	Norte	1982	878
2. Parque Faber I	Noroeste	1990	237
Empreendimentos Habitacionais Fechados em São José do Rio Preto			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
1. Clube Morada do Cedro	Oeste	1981	176
2. Village Santa Helena	Sudoeste	1990	105

Fonte – Rodrigues 2006; Barroso, 2010; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011. Elaborado pela autora

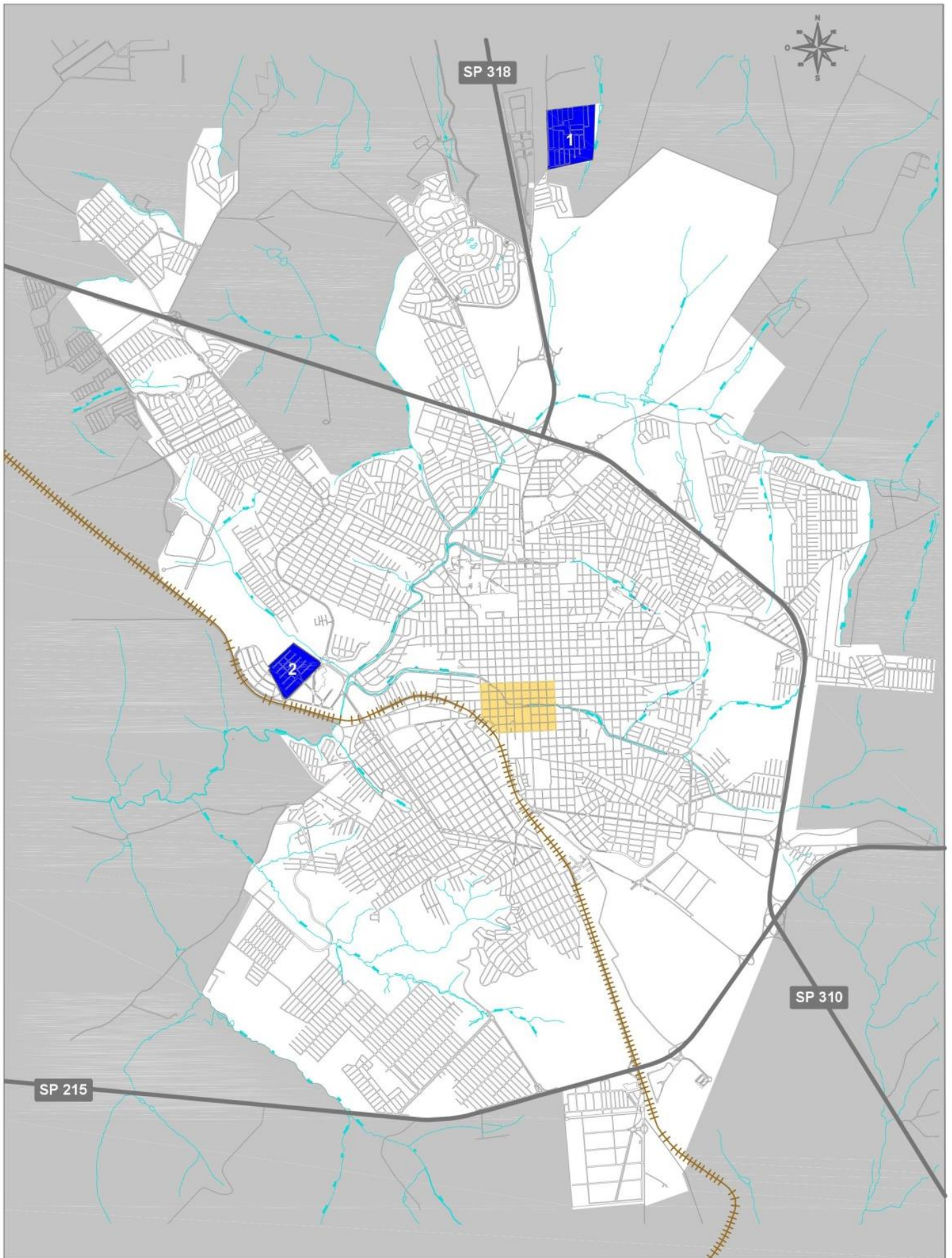
Importante apontar que o Residencial Samambaia, implantado na década de 1980 na região norte da cidade, também em proximidades da rodovia Washington Luís, se deu, a princípio como um loteamento aberto, e seu fechamento ocorreu apenas em 2002. Já o Parque Faber já nasce como um empreendimento fechado, sendo implantado em 1990. Esse último empreendimento não se inseriu, como os dois primeiros instalados na cidade, em proximidade com a rodovia. Sua marca diz respeito a sua proximidade com o Shopping Center Iguatemi São Carlos, implantado em período próximo, como mostra a Figura 57.

Figura 57 – Local de implantação Parque Faber em proximidade com o Shopping Iguatemi



Fonte – Imagem Google Earth, 2004. Editado pela autora.

Nesse mesmo período, em São José do Rio Preto também foram construídos mais 2 loteamentos fechados. O primeiro desse período, o Clube Morada do Cedro se inseriu no extremo oeste da cidade em 1981, em proximidade com a rodovia Washington Luís. O segundo do período, o Village Santa Helena, se instalou na região sudoeste em 1990, ao lado do loteamento fechado Débora Cristina. Posteriormente, essa região se consolidará pela implantação de um conjunto de EHF. O Mapa 12 espacializa esses empreendimentos em São Carlos e o Mapa 13 em São José do Rio Preto.



**MAPA 12 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS
NO PERÍODO DE 1980 À 1990**

Legenda

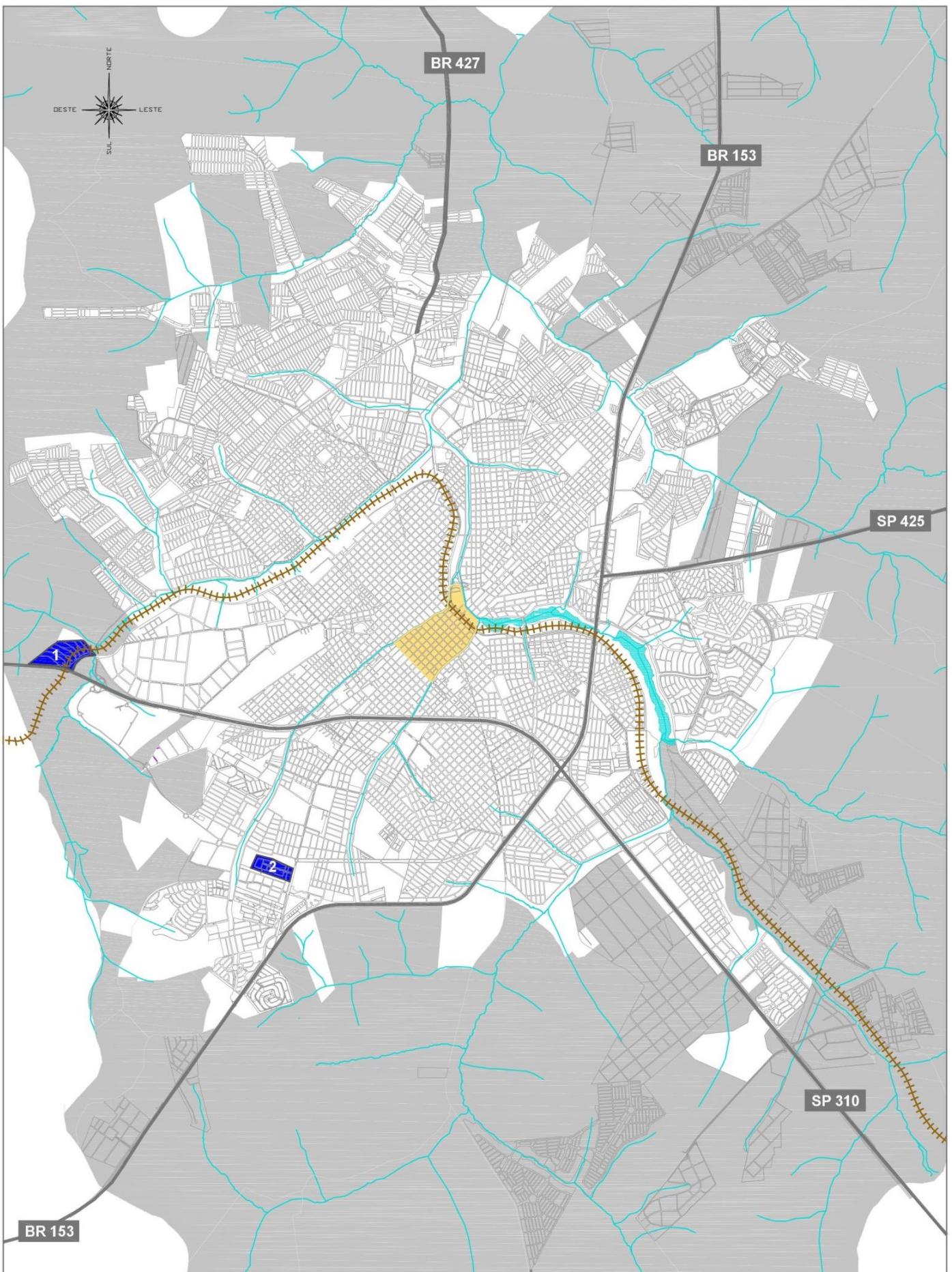


- Área Urbana
- Área Rural
- Centro
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Ferrovias
- Rodovias
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos

Fontes: Planta de Loteamentos - SMH DU; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 13 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 1980 À 1990



Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Secretaria Municipal de Obras; Rodrigues, 2006; Barroso, 2010

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Como visto nos mapas anteriores, os Empreendimentos Habitacionais Fechados desse período se implantarão nas bordas de suas respectivas cidades. A inserção desses empreendimentos é marcada pela presença de uma importante rodovia, ou por um importante equipamento de consumo.

No período subsequente, entre 1991 e 2000, a cidade de São José do Rio Preto já se destacava em relação a proliferação desses empreendimentos. Apesar do crescimento que a cidade de São Carlos assistiu nessa década, essa expansão foi mais limitada. Conforme ilustra a Tabela 9, nesse período, 6 Empreendimentos Habitacionais Fechados se implantaram em São Carlos e em São José do Rio Preto foram 21. Em síntese, São Carlos construiu 2 desses empreendimentos entre 1980 e 1990, passando para 7 nesse período. Em contrapartida, São José do Rio Preto passou de 2 entre 1980 e 1990 para 21 nesse período.

Tabela 9 – Empreendimentos Habitacionais Fechados no período de 1991 à 2000

Empreendimentos Habitacionais Fechados em São Carlos			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
3. Residencial Convívio Dom Bosco	Leste	1996	47
4. Parque Fehr	Norte	1997	929
5. Residencial Parati	Nooeste	1999	71
6. Convívio Residencial Ize Koizime	Norte	2000	24
Condomínio Horizontal	Região/Bairro	Data	Unidades
7. Residencial Green Village	Norte	1995	13
8. Residencial Grand Ville	Noroeste	1999	30
Empreendimentos Habitacionais Fechados em São José do Rio Preto			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
3. Parque Residencial Damha	Leste	1991	595
4. Condomínio Recanto Real	Sudoeste	1992	445
5. Residencial Jardins – Damha II	Leste	1994	339
6. Loteamento Village de La Montagne	Sudoeste	1996	630
7. Villa Borghese I	Noroeste	1998	179
8. Villa Borghese II	Noroeste	1998	204
9. Villa Borghese III	Noroeste	1998	179
10. Condomínio Village Flamboyant	Sudoeste	1999	83
11. Residencial Márcia – Damha III	Leste	2000	607
12. Condomínio Green Palm	Sudoeste	2000	42
Condomínio Horizontal	Região	Data	Unidades
13. Residencial Sebastião G. Padilha I	Norte	1997	36
14. Residencial Sebastião G. Padilha II	Norte	1997	43

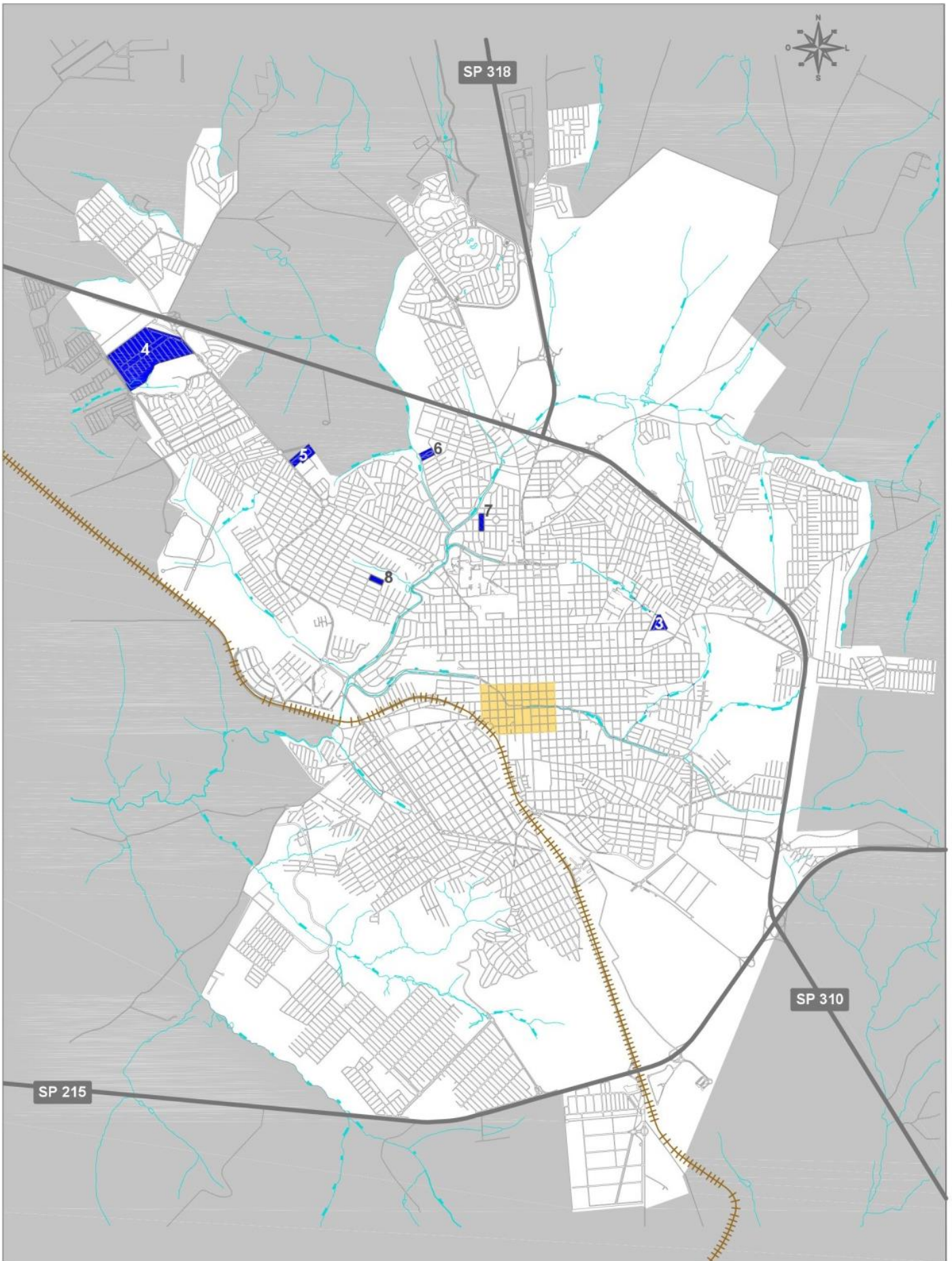
15. Residencial Sebastião G. Padilha III	Norte	1997	34
16. Condomínio Green Village I	Sudoeste	1998	62
17. Condomínio Green Village II	Sudoeste	1998	136
18. Via Vineto	Sudeste	1999	15
19. Condomínio Residencial Vale Verde 2	Nordeste	1999	54
20. Condomínio Residencial Vale Verde 3	Nordeste	1999	54
21. Condomínio Residencial Forest Hills	Sudoeste	1999	50
22. Green Village – North Valley	Sudoeste	2000	100
23. Condomínio Marisa Cristina II e II	Nordeste	2000	88

Fonte – Rodrigues 2006; Barroso, 2010; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011. Elaborado pela autora

É importante destacar que foi nesse período que o modelo de empreendimento em sistema condominial começou a ser implantado nas duas cidades. Esses empreendimentos fazem uso da Lei nº 4.591 que dispõe sobre condomínios em edificações. Em São Carlos, dentre os 6 EHF implantados, 2 deles foram aprovados em sistema condominial. Já em São José do Rio Preto, dentre os 21, 11 fizeram uso dessa lei para aprovar esse modelo de ocupação do solo urbano.

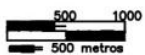
Apesar do padrão econômico e do padrão urbanístico não serem objeto dessa seção, é importante destacar que também foi nesse período que esses empreendimentos passaram a se destinar a outros níveis de renda mais baixa. Dentre os 21 Empreendimentos Habitacionais Fechados em São José do Rio Preto, 6 deles são de interesse social. Os loteamentos fechados Villa Borghese I, II e III, e os condomínios horizontais Residencial Sebastião G. Padilha I, II e III tiveram como intuito atender o déficit habitacional da cidade.

Em São Carlos, apesar de não ter implantado nesse período nenhum Empreendimento Habitacional Fechado na intenção de diminuir o déficit habitacional da cidade, esses empreendimentos alcançaram maior dispersão no território intraurbano. O Mapa 14 espacializa os EHF implantados nesse período em São Carlos e o Mapa 15 espacializa em São José do Rio Preto.



**MAPA 14 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS
NO PERÍODO DE 1991 À 2000**

Legenda

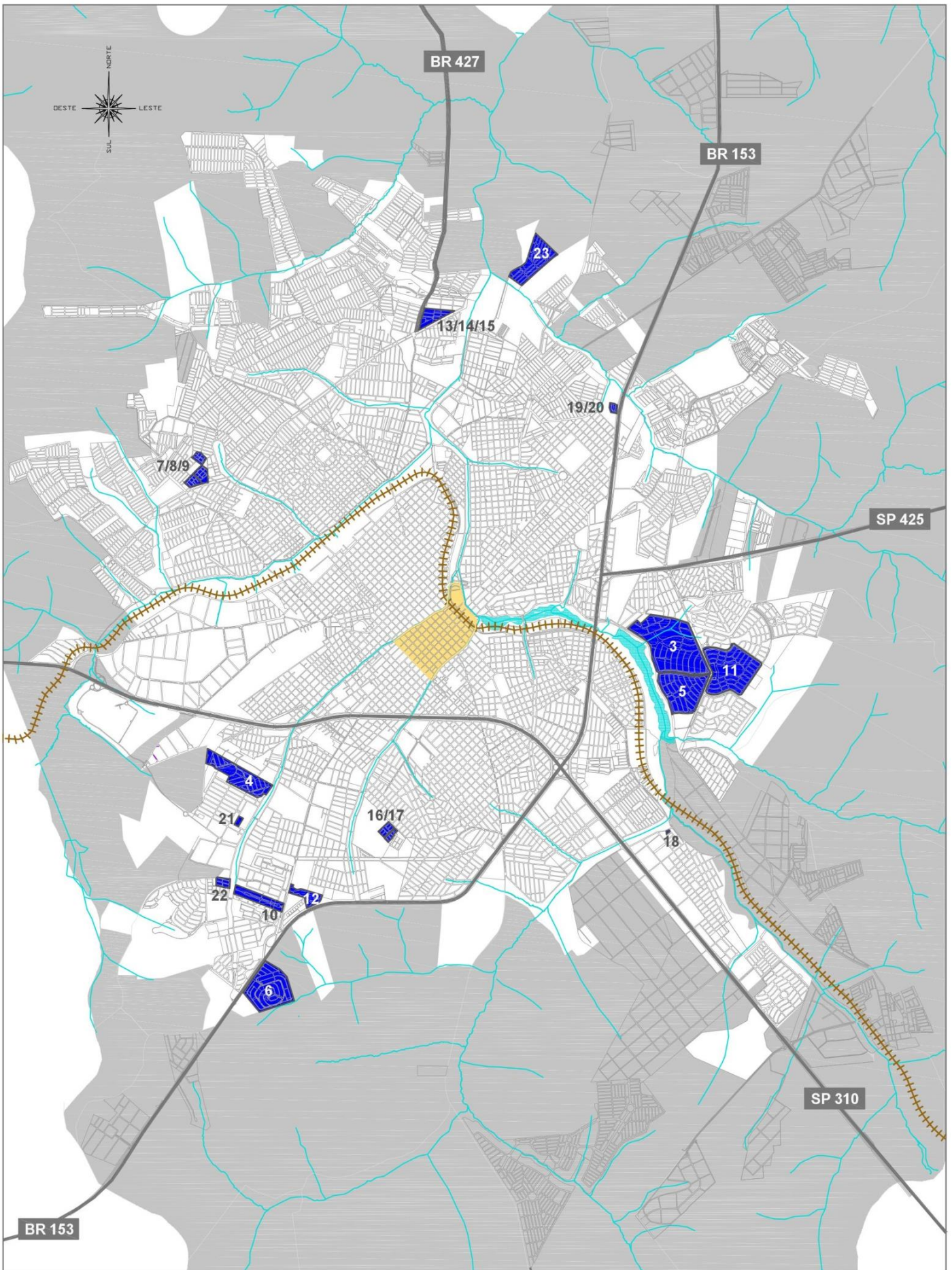


- Área Urbana
- Área Rural
- Centro
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos

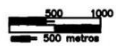
Fontes: Planta de Loteamentos - SMH DU; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 15 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 1991 À 2000

Legenda



- Área Urbana
- Centro
- Área Rural
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Secretaria Municipal de Obras; Rodrigues, 2006; Barroso, 2010

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Um dos aspectos marcantes no mapeamento de São Carlos nesse período é em relação ao porte desses empreendimentos e suas respectivas localizações. Apesar da implantação periférica do Parque Fehr na região noroeste, o que chama atenção é a dispersão e o porte que alguns desses empreendimentos assumiram. Em São José do Rio Preto é possível observar, que a distribuição espacial desses empreendimentos já configurava a nova periferia urbana e também alcançava uma maior dispersão. O que difere da dispersão encontrada em São Carlos é que, além do sudoeste, a região leste também se consolidou como espaço para tais empreendimentos na última década.

No período de 2001 à 2010, o número de EHF produzido em São Carlos teve um aumento significativo, se inserindo no mesmo contexto que São José do Rio Preto constituiu na década anterior em relação a explosão na produção desses empreendimentos. Como mostra a Tabela 10, a proliferação desses empreendimentos nessa cidade continuou no mesmo ritmo acelerado. Em contrapartida, São Carlos passou de 6 do período anterior, para 21 entre 2001 e 2010.

Tabela 10 – Empreendimentos Habitacionais Fechados no período de 2001 à 2010

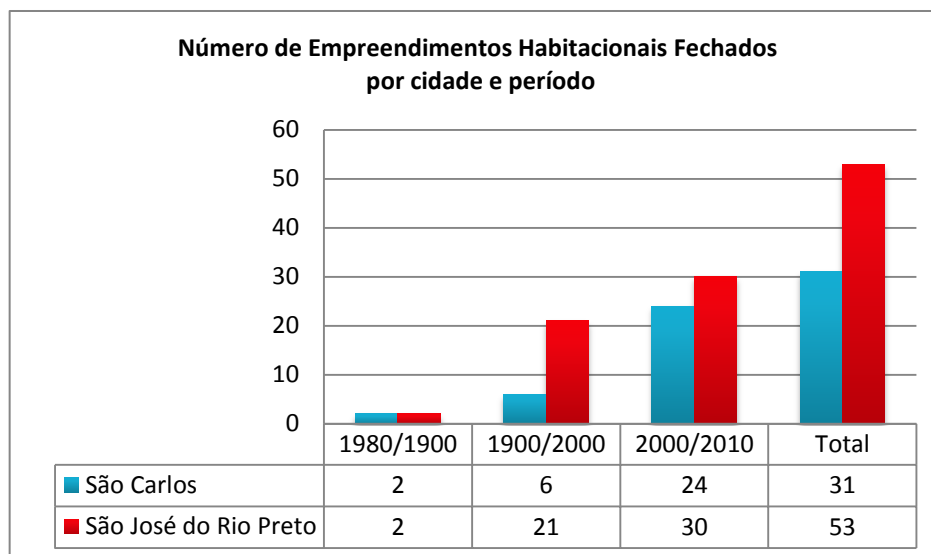
Empreendimentos Habitacionais Fechados em São Carlos			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
9. Parque Faber II	Noroeste	2002	158
10. Jardim Vista Alegre	Noroeste	2007	186
Condomínio Horizontal	Região	Data	Unidades
11. Residencial Oscar Barros	Leste	2001	104
12. Residencial Damha I	Norte	2002	497
13. Residencial Damha II	Norte	2002	510
14. Residencial Villa Della Rivieira	Noroeste	2002	12
15. Swiis Park Residencial	Noroeste	2003	290
16. Residencial Bosque de São Carlos	Norte	2003	273
17. Residencial Montreal	Noroeste	2003	283
18. Residencial Eldorado	Norte	2003	326
19. Residencial Dona Eugênia	Norte	2004	30
20. Residencial Village São Carlos I	Norte	2006	313
21. Residencial Village São Carlos II	Norte	2006	244
22. Residencial Village Mont Serrat	Nordeste	2006	26
23. Residencial Village Paineiras	Nordeste	2006	s/i*
24. Residencial Nossa Senhora da Nazaré	Nordeste	2007	53
25. Residencial Orizzonti di San Carlos	Noroeste	2007	s/i*
26. Condomínio Terra Nova São Carlos I	Noroeste	2008	442
27. Condomínio Eldorado	Norte	2008	326
28. Moradas São Carlos I	Noroeste	2009	596
29. Moradas São Carlos II	Noroeste	2009	602
30. Residencial Villa Verde Sabará	Noroeste	2009	s/i*

31. Residencial Quebec	Noroeste	2010	475
32. Residencial Tecumseh Village	Leste	s/i*	s/i*
Empreendimentos Habitacionais Fechados em São José do Rio Preto			
Loteamento Fechado	Região	Data	Unidades
24. Jardim Vista Alegre - Figueira	Leste	2001	503
25. Condomínio Harmonia Residence	Sudoeste	2002	91
26. Parque Residencial Damha IV	Leste	2003	548
27. Residencial Gaivota I	Leste	2004	686
28. Village Rio Preto	Leste	2005	457
29. ECO Village I	Sudoeste	2006	146
30. Residencial Amazonas	Nordeste	2006	90
31. ECO Village II	Sudoeste	2007	158
32. Parque Residencial Damha V	Leste	2007	498
33. Residencial Jardim Acácias	Nordeste	2007	102
34. Residencial Vitória Régia	Nordeste	2007	104
Condomínio Horizontal	Região	Data	Unidades
35. Green Village – West Valley	Sudoeste	2001	109
36. Green Village – South Valley	Sudoeste	2002	91
37. Residencial Terra Nostra - Cambuí	Sudeste	2002	24
38. Villagio Maria Stella	Leste	2002	178
39. Condomínio Residencial Las Palmas	Sudoeste	2002	42
40. Jardins de Barcelona	Leste	2003	187
41. Condomínio Green Village III	Sudoeste	2004	152
42. Portal dos Ypes	Sudeste	2005	112
43. Village Rio da Prata	Norte	2005	104
44. Garden Village I	Leste	2006	360
45. Condomínio Jardim de Athenas	Leste	2006	190
46. Terra Nova Belvedere I	Leste	2007	316
47. Terra Nova Parque da Liberdade I	Leste	2007	340
48. Terra Nova Parque da Liberdade II	Leste	2007	248
49. Village Rio Sena	Leste	2007	s/i*
50. Garden Village II	Leste	2008	s/i*
51. Villagio Harmonia	Sudoeste	2008	s/i*
52. Condomínio Residencial Parque da Liberdade III	Leste	2009	s/i*
53. Condomínio Residencial Parque da Liberdade IV	Leste	2009	s/i*

Fonte – Rodrigues 2006; Barroso, 2010; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011; Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos; Secretaria de Obras de São José do Rio Preto. Elaborado pela autora
* Sem informação

O Gráfico 4 contribui para identificar que em São José do Rio Preto a explosão na produção desses empreendimentos ocorreu ainda na década de 1990, enquanto que em São Carlos, ocorreu a partir dos anos 2000. O número de empreendimentos implantados em São José do Rio Preto entre a década de 1990 e os anos 2000, evidencia o sucesso que o mercado imobiliário tem tido com a venda desses espaços fechados. São Carlos aprovou um total de 24 EHF nesse último período e São José do Rio Preto 30 desses empreendimentos.

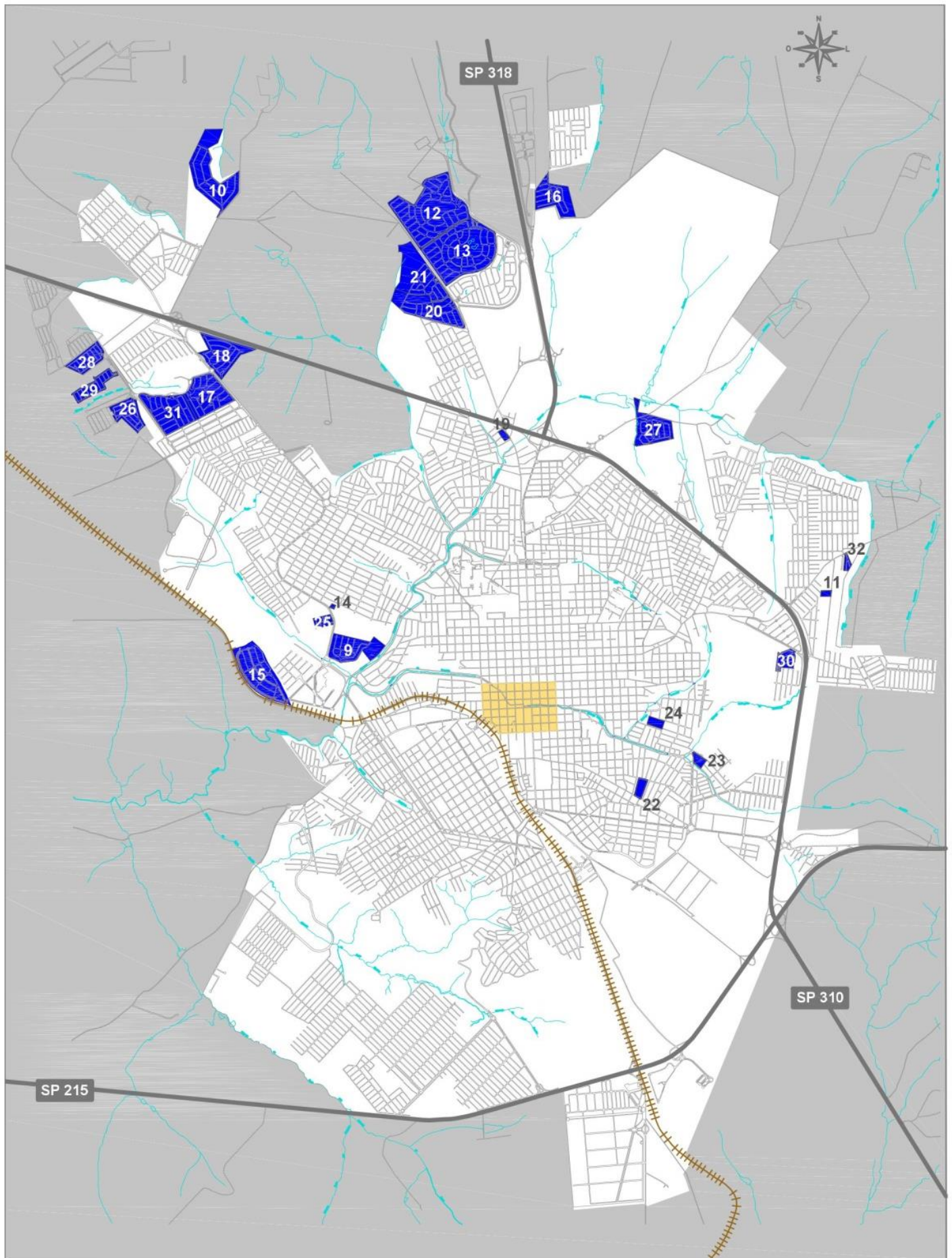
Gráfico 4 – Comparativo da produção de Empreendimentos Habitacionais em São Carlos e em São José do Rio Preto por período



Fonte – Elaborado pela autora.

Apesar do porte demográfico diferente das duas cidades, São José do Rio Preto com o dobro de habitantes que São Carlos, não deve associar essa realidade ao fato de São José do Rio Preto ter implantado um número superior desses empreendimentos que São Carlos. É importante ressaltar, conforme discutido e analisado no capítulo 3, que a legislação de São José do Rio Preto é muito mais permissiva em relação à aprovação desses modelos habitacionais fechados e os reconhecem, desde a década de 1980, como modelo de parcelamento do solo. Em São Carlos, a legislação que prevê o enclausuramento das unidades habitacionais ocorreu apenas em 2005, através da lei do plano diretor municipal, e reconhecendo apenas a figura do condomínio horizontal, e não do loteamento fechado.

Sendo assim, os loteamentos fechados e os condomínios horizontais, considerados como as novas configurações habitacionais que têm como característica a urbanização dispersa no território em torno de eixos rodoviários, a produção capitalista do espaço urbano, e a indução de novos impactos ambientais, têm conformado e consolidado a nova periferia destinada para à população de maior renda. A espacialização desses empreendimentos nas duas cidades nesse último período, conforme o Mapa 16 e 17, expressa essa configuração que, de maneira geral, não se concentra por todo o território, mas se inserem em áreas de interesse para o mercado imobiliário que atua de maneira intensiva em determinadas regiões a partir da produção massiva de espaços enclausurados.

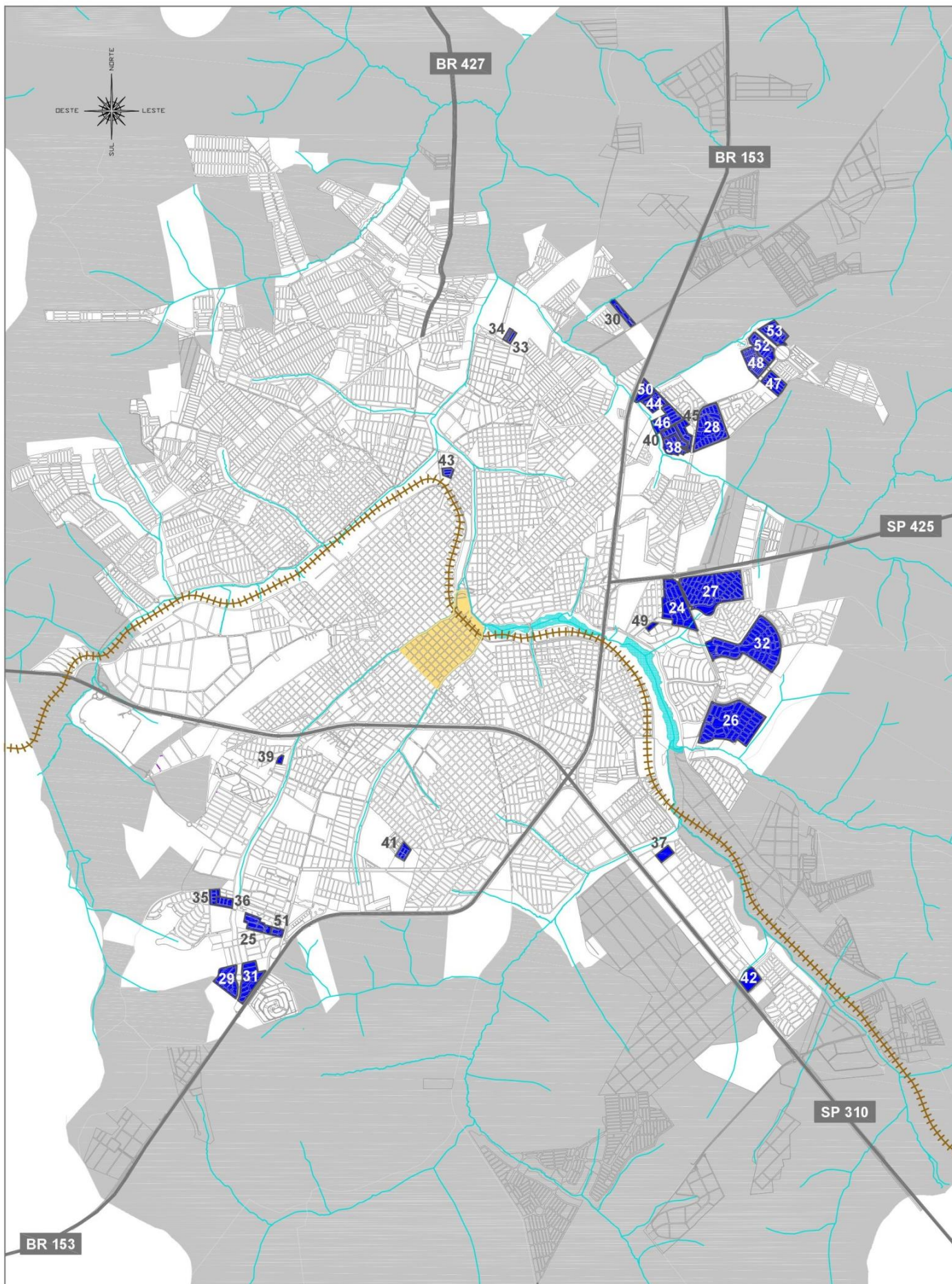


MAPA 16 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS NO PERÍODO DE 2001 À 2010

Legenda

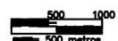
Área Urbana Centro
 Área Rural Empreendimentos Habitacionais Fechados
 Ferrovia Rodovia Hidrografia

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos
Fontes: Planta de Loteamentos - SMHDU; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011
Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 17 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 2001 À 2010

Legenda



- Área Urbana
- Centro
- Área Rural
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Secretaria Municipal de Obras; Rodrigues, 2006; Barroso, 2010

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

As discussões em torno dos problemas urbanos se baseiam em observar apenas as configurações e as condições de moradias da população de menor renda, além das críticas voltadas para o padrão de implantação e sua localização. Em seu trabalho sobre produção de moradia, Ferreira (2012) chama atenção para o falso entendimento de que essa observação superficial pode induzir, pois, em alguns casos, as áreas mais nobres das cidades, adotam soluções urbanas que também podem provocar algumas fragilidades, tanto pelo seu isolamento do restante da cidade, quanto pelos impactos ambientais que podem provocar.

Em São Carlos, a expansão urbana no setor norte, é muito próxima da bacia do Córrego Santa Maria do Leme, e coincide com a mesma área de implantação dos EHF destinado para a população de rendas mais altas, conforme a Figura 58 (IAU, 2011).

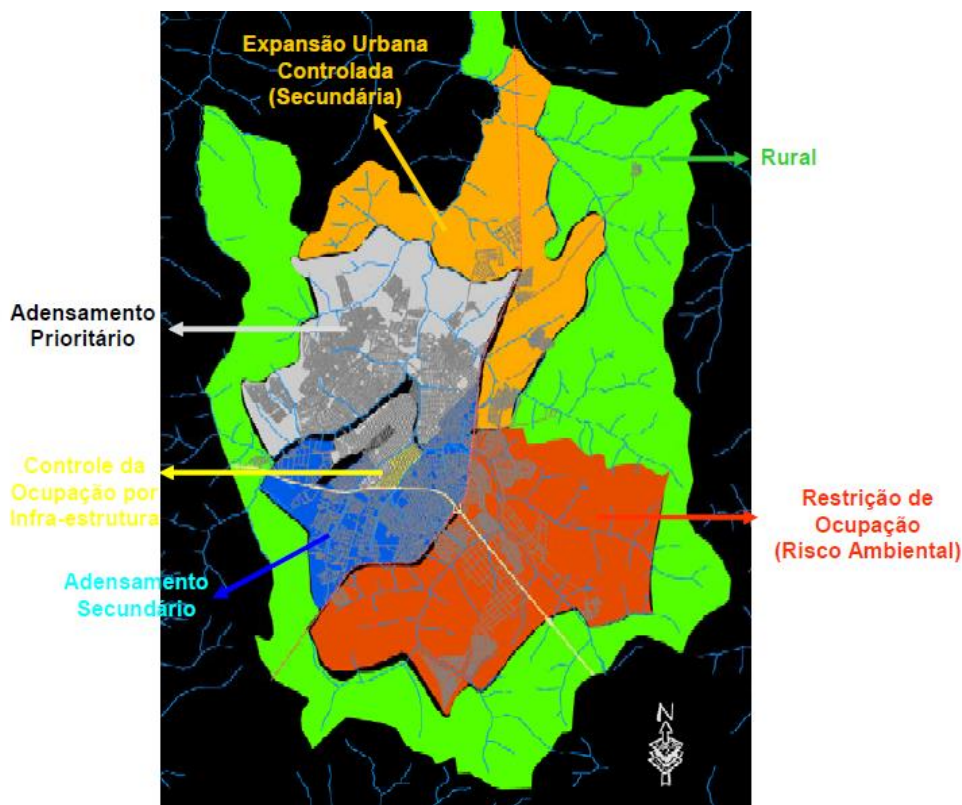
Figura 58 – Bacia do córrego Santa Maria do Leme nas proximidades dos Empreendimentos Habitacionais Fechados



Fonte – IAU, 2011

Esse aspecto também constitui em uma similaridade com a cidade de São José do Rio Preto. Como visto, em São Carlos a população de menor renda ocupa, desde a década de 1990, uma das regiões da cidade com maior vulnerabilidade ambiental, devido a alta declividade e a fragilidade do solo. Em São José do Rio Preto, as áreas que apresentam maior restrição de ocupação por conta dos riscos ambientais, são ocupadas, em sua maioria, pela população de maior poder aquisitivo da cidade. A Figura 59, mostra que essa área corresponde com as áreas que foram implantados os empreendimentos Damha, que têm como foco, a população de rendas mais altas e vendem, em suas propagandas, uma proximidade amigável com a natureza.

Figura 59 – Macrozoneamento de São José do Rio Preto



Fonte – Teodózio, 2008

Considerando os Empreendimentos Habitacionais Fechados implantados em São Carlos e em São José do Rio Preto, principalmente entre o período de 2000 à 2010, pode-se detectar a importância assumida por esses empreendimentos em ambas as cidades. Os estudos realizados sobre esse novo padrão de uso e ocupação do solo têm sido

fundamentais para o entendimento das novas formas de expansão urbana assistidas nas 3 últimas décadas em grande parte das cidades brasileiras. A seguir, com base no levantamento de campo, serão abordadas outras similaridades e peculiaridades que foram encontradas entre as duas cidades.

4.2.2 Equipamentos exclusivos e os dispositivos de segurança

O princípio desses empreendimentos é a privatização de áreas comuns e o fechamento com muros e grades. Como foi ilustrado no Capítulo 3, é muito comum a publicidade desses empreendimentos se basearem nos atrativos das áreas de lazer, utilizando imagens de crianças, que associam esses espaços à um ambiente mais tranquilo e seguro para viver. O trabalho de Lessa e Negrelos (2009) ao abordar as configurações habitacionais contemporâneas, faz um apontamento bastante pertinente diante desse aspecto, pois:

O lazer constante possui grande importância, de acordo com a lógica dessas configurações, para a obtenção de uma vida saudável e tranquila, onde todos os dias podem ser finais-de-semana. Presente na maioria dos empreendimentos habitacionais contemporâneos aparece, na maioria das vezes, como um diferencial de quem pode pagar, denotando, dessa forma, grande conotação de status (LESSA e NEGRELOS, 2009, s. p.).

Complementarmente, as observações feitas no trabalho de De Nardin (2011) menciona que, a presença das áreas de lazer varia conforme o padrão e a escala do empreendimento, sendo que, àqueles destinados para a classe de alta renda, essas áreas são constituídas por vários equipamentos como parques, playgrounds, piscina, quadras poliesportivas e salão de festas. As áreas de lazer usufruídas apenas pelos moradores desses empreendimentos são frequentemente usadas como um dos principais elementos atrativos desse modelo condominial. As Figuras 60 e 61 ilustram esses exemplos em São Carlos, e as Figuras 62 e 63 em São José do Rio Preto. Algo que chama atenção nas próximas figuras é que, nesses empreendimentos as áreas de lazer se localizam próximo às guaritas e por isso chamam atenção logo na entrada do empreendimento.

Figura 60 – Área de lazer do Parque Faber I



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora.

Figura 61 – Área de lazer do Residencial Eldorado



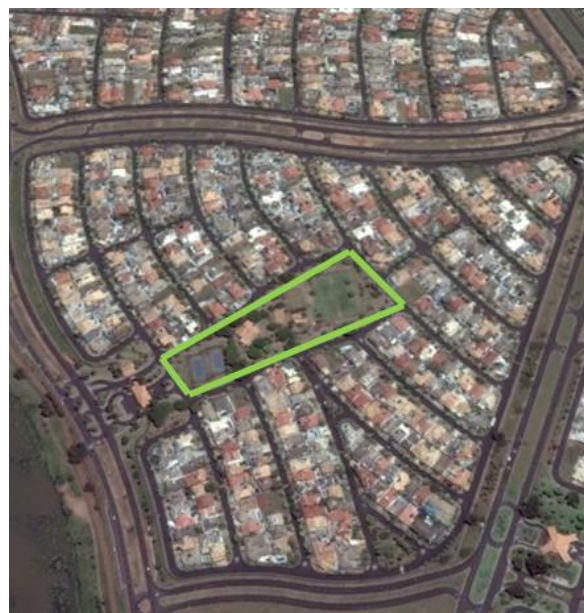
Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora.

Figura 62 – Área de lazer do Cond. Figueira



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora.

Figura 63 – Área de lazer do Damha II



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora.

Em contrapartida, os empreendimentos voltados à classe de menor renda, a presença dessas áreas variam de acordo com o tamanho do empreendimento. Em São Carlos, o Condomínio Moradas II, destinado para uma classe média baixa, conta com a presença de um playground, um salão de festa e de uma piscina, como mostra a Figura 64. Já

em São José do Rio Preto, o empreendimento Parque da Liberdade III, conta com os mesmos equipamentos que os empreendimentos de São Carlos, conforme mostra a Figura 65. O que chama atenção nesses empreendimentos, diz respeito não só à escala, mas à localização dos terrenos em que esses equipamentos de lazer são inseridos no interior desses empreendimentos.

Figura 64 – Área de lazer Moradas II em São Carlos



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Figura 65 – Área de lazer do Parque da Liberdade III



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Vale destacar que a principal diferença entre os equipamentos de lazer dos empreendimentos destinados para alta renda, daqueles destinados para uma classe de

renda menor, é a importância dada a essas áreas. Como pôde ser observado nas imagens acima, nos empreendimentos de alta renda, além dessas áreas terem um porte maior, essas áreas têm uma inserção bastante estratégica, sendo construídas na área central do loteamento. Já nos empreendimentos de padrão social menor, essas áreas não se destacam nem pelo porte e nem pela localização que, aparentemente, ficam situadas em terrenos que não privilegiam o acesso facilitado a todos os moradores.

É importante destacar, conforme De Nardim (2011) comenta, que os equipamentos de lazer no interior desses empreendimentos nos leva a questionar ainda mais para o fato de que podem ser utilizadas apenas para os moradores desses locais e isso acontece:

... uma vez que o condomínio é responsável pela manutenção dessas áreas, e estas se tornam exclusivas e de acesso apenas dos moradores e convidados destes. Não se pode dizer que estas áreas tenham caráter de uso público, mas sim de uso comum, o que reafirma o convívio coletivo intramuros em um espaço controlado socialmente, como fuga aos “espaços sujos e barulhentos” da cidade. (DE NARDIM, 2011, p. 105, 106).

Outra característica marcante na configuração desses empreendimentos, e que tem sido apontada em grande parte dos estudos que têm como foco esse modelo habitacional, é a presença dos dispositivos de segurança. Aspecto bastante explorado nas ações publicitárias desses empreendimentos, é utilizada para vender a ideia de um lugar seguro para viver. No entanto, foram encontradas algumas particularidades em alguns desses empreendimentos durante o estudo de campo nas duas cidades.

A primeira observação importante refere-se às guaritas de controle e restrição de acesso a esses empreendimentos. Nos empreendimentos de alto padrão, as guaritas são de grande porte e se caracterizam pela suntuosidade de sua arquitetura. A figura 66 mostra o portal do condomínio Quebec em São Carlos, que tem uma dimensão maior se comparado com a guarita do Residencial Orizzonti di São Carlos, que é um empreendimento de padrão médio, como mostra a Figura 67. Em São José do Rio Preto, essas diferenças são ilustradas nas Figuras 68 e 69.

Figura 66 – Portal de entrada do Residencial Quebec em São Carlos



Fonte – Acervo da autora, 2014.

Figura 67 – Guarita de entrada do Residencial Orizzonti di São Carlos I em São Carlos



Fonte – Acervo da autora, 2014.

Figura 68 – Portal de entrada do Condomínio Residencial Figueira em São José do Rio Preto



Fonte – Acervo da autora, 2015.

Figura 69 – Guarita de entrada do Residencial Moradas em São José do Rio Preto



Fonte – Acervo da autora, 2015.

Outro aspecto marcante diz respeito ao uso de sistemas e instrumentos de vigilância composto de cercas elétricas, cancelas e câmeras de segurança. Tais sistemas e instrumentos foram encontrados em diversos empreendimentos, independente da classe econômica que cada um se destina, conforme mostram as Figuras 70 71, 72 e 73 nas duas cidades. Não se trata apenas do fechamento através dos muros ou de outras formas de delimitação. Esses dispositivos são utilizados para garantir mais segurança aos moradores contribuindo com o discurso de um produto que é vendido pelo mercado imobiliário como um espaço ideal para se viver, livre de insegurança das ruas e dos espaços públicos.

Figura 70 – Dispositivo de segurança em empreendimento de São José do Rio Preto



Fonte – Acervo da autora, 2015.

Figura 71 – Dispositivo de segurança em empreendimento de São Carlos



Fonte – Acervo da autora, 2014.

Figura 72 – Uso de câmeras em empreendimento de São José do Rio Preto



Fonte – Acervo da autora, 2015.

Figura 73 – Uso de câmeras em empreendimento de São Carlos



Fonte – De Nardin, 2011.

Além das características dos sistemas de segurança e vigilância na cidade de São José do Rio Preto, dois empreendimentos merecem destaque. Trata-se de dois empreendimentos que possui uma divisão intra-muros apartando moradores dentro do espaço do próprio empreendimento. O Green Valley, subdividido em South Valley, North

Valley e West Valley e o outro empreendimento, subdividido em Villagio Maria Stela, Jardins de Barcelona e Jardins de Athenas. Em sua pesquisa focada sobre o Green Valley, Sposito (2003) comenta que a justificativa dada pelos corretores para explicar a instalação de catracas eletrônicas que dividem internamente os setores desse empreendimento chamado como Edge City, são os padrões diferenciados das áreas de lazer, pois no South Valley tem uma área de lazer mais equipada do que no North Valley. As figuras 74 e 75 ilustram essa especificidade encontrada em São José do Rio Preto

Figura 74 – Divisão intra-muros no Empreendimento Green Valley



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Figura 75- Divisão intra-muros no Empreendimento Maria Stella



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Essa subdivisão de espaços internos aos condomínios contribui para o aumento do caráter de separação entre cidadãos de diferentes classes econômicas, mesmo que sejam mínimas. Esse aspecto reforça ainda mais o caráter segregatório que as cidades médias brasileiras têm assumido nas últimas décadas, pois ao delimitar uma nova separação dentre cidadãos em um mesmo espaço, resulta em uma segregação interna ao próprio espaço de segregação.

Diante do exposto é possível afirmar que a falta de espaços verdes, de áreas de lazer e de equipamentos públicos urbanos, que caracteriza de um modo geral as cidades brasileiras, pouco afeta a qualidade de vida dos moradores desses empreendimentos, brasileiras, pouco afeta a qualidade de vida dos moradores desses empreendimentos,

realidade muito diferente para os moradores de empreendimentos de interesse social destinados para uma faixa de renda menor.

4.2.3 Diferenças morfológicas dos empreendimentos

A morfologia dos Empreendimentos Habitacionais Fechados é um indicativo importante para avaliar como a lógica do mercado se reflete no traçado desses empreendimentos. Considera-se importante apresentar dois traçados diferentes que foram encontradas tanto em São Carlos, como em São José do Rio Preto, ilustrando assim, que a lógica do mercado se assemelha nos dois estudos de caso da pesquisa.

Uma das similaridades entre as duas cidades analisadas são os empreendimentos produzidos pelo Grupo Encalco, responsáveis pela implantação dos empreendimentos Damha. Trata-se de um padrão de uma malha orgânica, geralmente dotado de áreas verdes em suas áreas centrais, com a formação de lagos e implantação de equipamentos de esporte e lazer. A Figura 76 ilustra o padrão Damha localizado na cidade de São José do Rio Preto, e a Figura 77 mostra as mesmas características desses empreendimentos em São Carlos.

Figura 76 – Área de Implantação dos empreendimentos Damha em São José do Rio Preto



Fonte – Imagem Google Earth, 2015

Figura 77 – Área de Implantação dos empreendimentos Damha em São Carlos



Fonte – Imagem Google Earth, 2015

Ao analisar a expansão dos condomínios horizontais e os loteamentos fechados em São José do Rio Preto, Rodrigues (2010) observa que em todos os empreendimentos que usam a marca Damha são marcados não apenas pelas características citadas anteriormente, mas pela rua que circunda o perímetro interno entre o muro e as casas, conforme mostra as Figuras 78, 79 e 80. Como visto anteriormente, esses empreendimentos se concentram na zona leste da cidade, conhecida pela expansão desse padrão de ocupação. No entanto, vale ressaltar também, que essa opção foi identificada apenas em empreendimentos destinados para as classes mais altas e que veicula em sua publicidade um ambiente mais próximo da natureza para se viver.

Figura 78 – Vista aérea da região leste de São José do Rio Preto



Fonte – Folha de São Paulo, 2013.

Figura 79– Sistema rodoviário entre dois empreendimentos Damha em São José do Rio Preto



Fonte – Folha de São Paulo, 2013

Figura 80 – Vista aérea dos empreendimentos Damha em São José do Rio Preto



Fonte – Folha de São Paulo, 2013

Apesar desse fenômeno ainda não ser tão evidente em São Carlos, essas mesmas características vêm conformando e consolidando a expansão da periferia norte e noroeste da cidade, como ilustra a Figura 81.

Figura 81 – Localização dos empreendimentos Damha Em São Carlos



Fonte – <http://www.inovatech engenharia.com.br/parque-tecnologico-damha/>

Uma segunda opção de traçado, também identificado nas duas cidades, refere-se ao traçado de malha mais retilínea, ou completamente retilínea, em uma proposta diferente da objetividade daquelas discutida anteriormente. Nesse caso, a ideia de não se adequar às curvas de nível tem como intuito o aproveitamento máximo do terreno, na intenção de criar o número máximo de lotes para venda. Tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto, foram identificados diversos empreendimentos que adotaram essa opção. O que vale ressaltar, é que esse traçado foi adotado independente da classe de renda que cada empreendimento é destinado, deixando ainda mais claro que a ideia em adotar esse padrão morfológico tem como base principal o aumento do número de lotes.

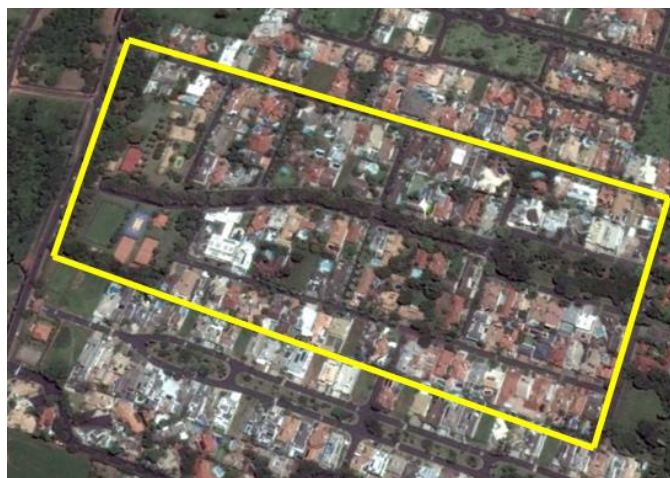
Em São Carlos, como exemplo desse traçado, destaca-se o Parque Faber I. Mesmo que esse empreendimento seja voltado para a população de renda mais alta, o traçado do loteamento não se adequa às curvas de nível e também não associa sua imagem publicitária à busca pela natureza. Em São José do Rio Preto, como exemplo desse mesmo traçado, e que também é destinado para a população de renda mais alta, destaca-se o Condomínio Débora Cristina. Porém, cabe observar que, apesar da malha ortogonal adotada nesse último empreendimento, pela vista aérea é possível perceber que o loteamento é bastante arborizado e por isso, passa a ideia de uma busca pela proximidade pela natureza, justamente na via com maior sinuosidade. As Figuras 82 e 83 ilustram essas observações.

Figura 82 – Implantação do empreendimento Parque Faber I em São Carlos



Fonte – Imagem Google Earth, 2015.
Editado pela autora

Figura 83 – Implantação do empreendimento Débora Cristina em São José do Rio Preto



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Em relação ao traçado em malha ortogonal, mas destinado para a população de renda média em São Carlos, destaca-se o Moradas São Carlos II. Esse empreendimento é composto de duas ruas principais que dão acesso a quatro vias secundárias e às quadras centrais, diferente dos empreendimentos de alta renda que, geralmente, suas áreas de lazer se inserem em áreas centrais de destaque. Em São José do Rio Preto, o empreendimento Terra Nova Parque da Liberdade V é bastante representativo desse tipo de configuração semelhante com o exemplo ilustrado na cidade de São Carlos. As quadras centrais desse loteamento também são destinadas exclusivamente ao uso residencial, e a quantidade expressiva de lotes com unidades habitacionais evidenciam a ideia de que o mais importante, nesse caso, é a ampliação dos lotes. As Figuras 84 e 85 mostram esse mesmo traçado nos empreendimentos citados acima.

Figura 84 – Implantação do empreendimento Moradas II em São Carlos



Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Figura 85 – Implantação do empreendimento Parque da Liberdade V em São José do Rio Preto

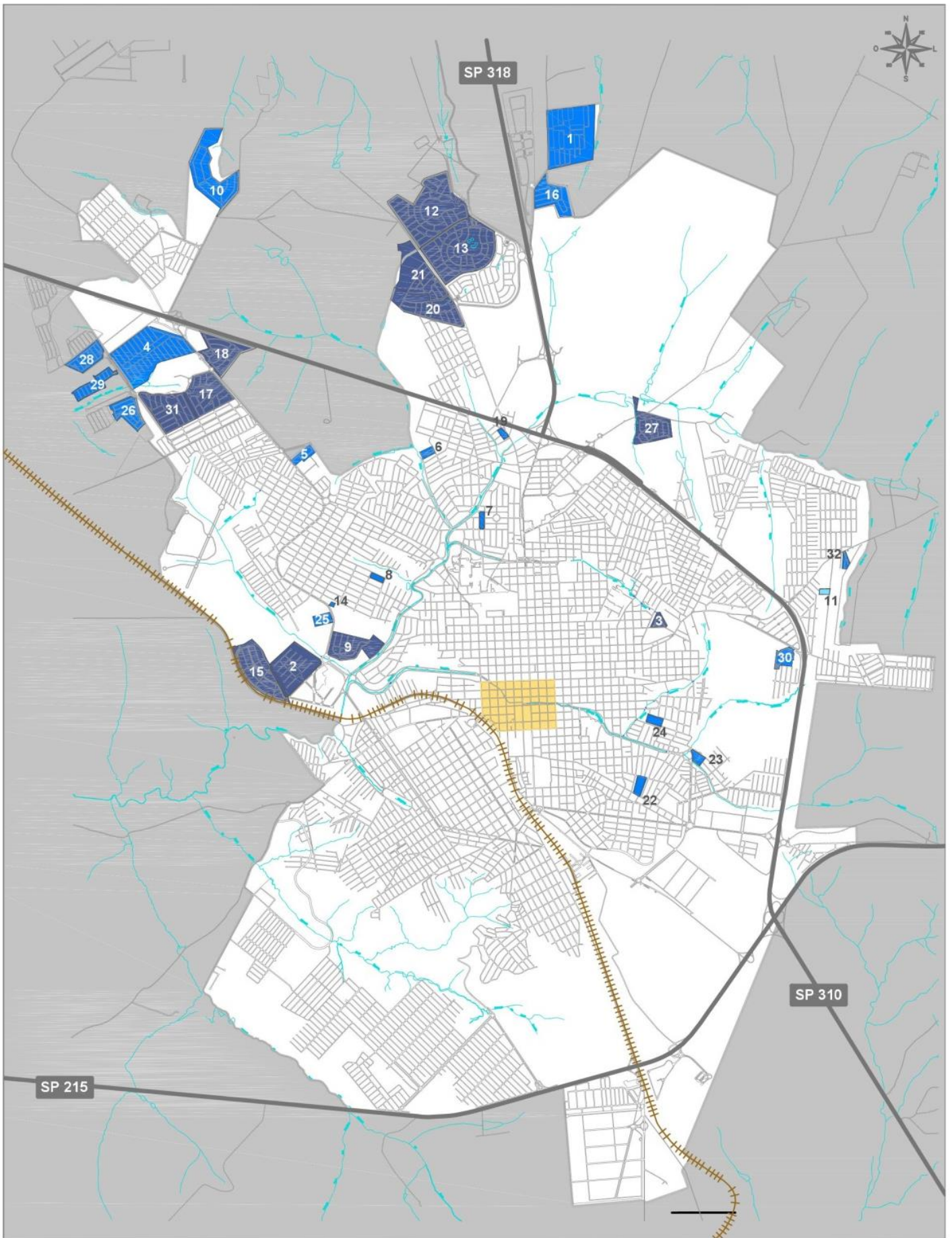


Fonte – Imagem Google Earth, 2015. Editado pela autora

Diante do exposto, é importante deixar claro que os diferentes traçados dos empreendimentos fechados ocorrem independentemente da classe econômica para os quais são destinados. Nem todos os empreendimentos destinados para a classe de alta renda adotam traçados orgânicos e sinuosos, se adequando às curvas de nível. Como pôde ser observado, alguns deles têm como foco o apelo à natureza e outros têm como prioridade, a possibilidade de obtenção de um número maior de lotes.

4.2.4 Padrões socioeconômicos dos empreendimentos

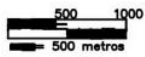
Durante a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo, foram encontrados diversos padrões urbanísticos e arquitetônicos dentre os Empreendimentos Habitacionais Fechados com modelo de expansão periférica. Tanto em São Carlos, quanto em São José do Rio Preto, os loteamentos fechados e os condomínios horizontais apresentam várias modalidades que contemplam desde empreendimentos de alto padrão, que comercializa a unidade do lote, cabendo ao proprietário a escolha do projeto arquitetônico de sua residência, até os empreendimentos que já dispõem de habitação construída. Contudo, em alguns casos, o comprador tem alguma opção de escolher a fachada e algumas diferenças na planta e, geralmente, são destinados para população renda média à baixa. O Mapa 18 ilustra os diferentes padrões dos Empreendimentos Habitacionais Fechados em São Carlos, e o 19 em São José do Rio Preto.



MAPA 18 - PADRÕES SOCIOECONÔMICOS DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS EM SÃO CARLOS

Legenda

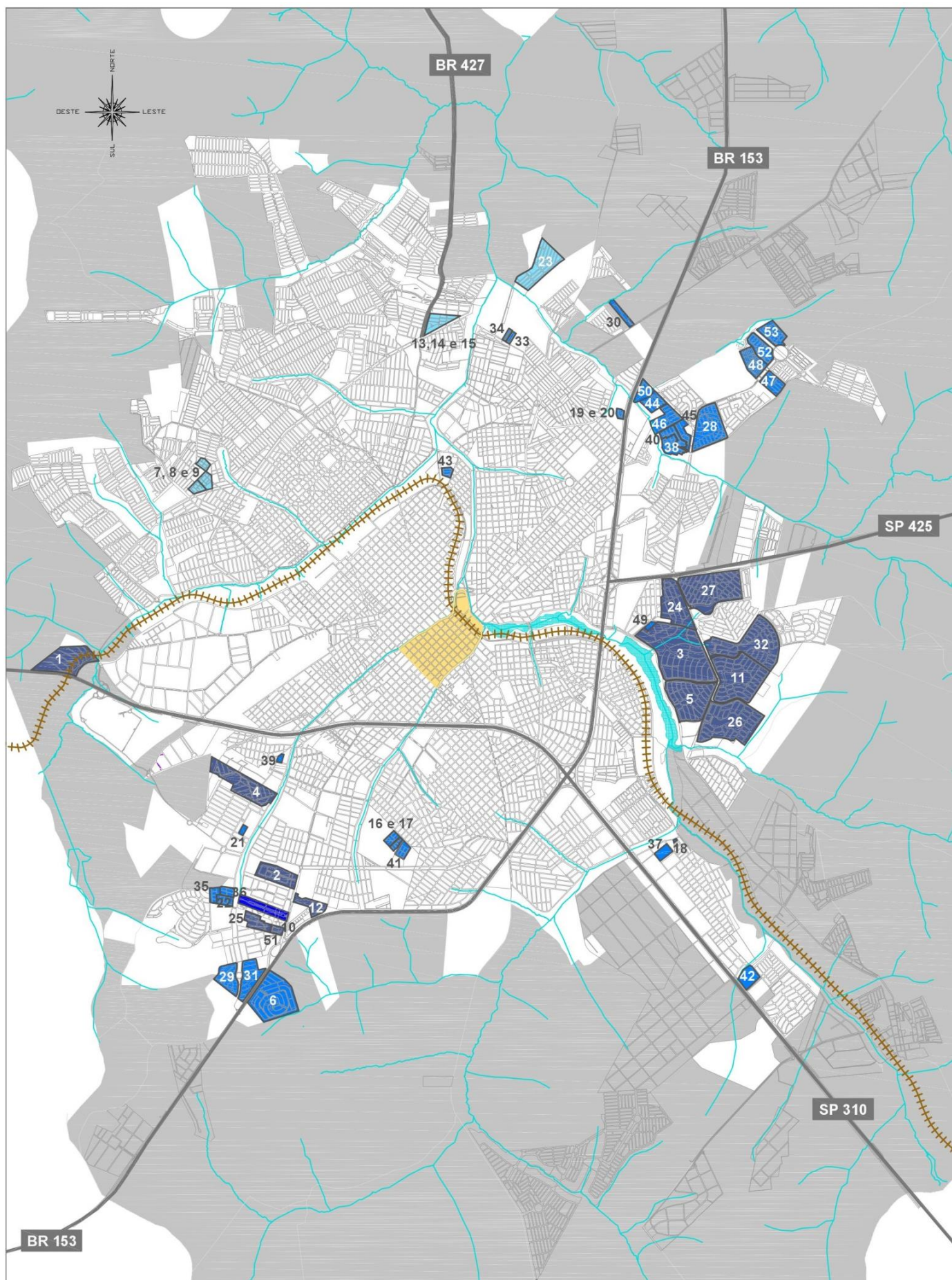
- Área Urbana
- EHF - Interesse Social
- Área Rural
- EHF - Renda Média
- Centro
- EHF - Renda Alta
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia



Base digital disponibilizada pela Progresso e Habitação

Fontes: Lessa e Negrelos, 2009; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011

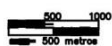
Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 19 - PADRÕES SOCIOECONÔMICOS DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Legenda

- Área Urbana
- EHF - Interesse Social
- Área Rural
- EHF - Renda Média
- Centro
- EHF - Renda Alta
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia



Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Rodrigues, 2006; Barroso, 2011; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, 2011

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Como pode ser observado nas duas cidades, os padrões variam desde aqueles subsidiados pelo PMCMV, os produzidos para a população de renda mais alta, até os produzidos para suprir o déficit habitacional. Dentre os empreendimentos destinados para a população de renda média e promovidos pelo PMCMV em São Carlos, destacam-se os condomínios Moradas I, Moradas II e o condomínio Terra Nova I, todos construídos pela Empresa Rodobens. Esses empreendimentos referem-se aqueles empreendimentos que já dispõem de residência construída, onde o comprador tem a opção de escolher a fachada, como mostra a Figura 86, e algumas diferenças na planta, conforme a Figura 87.

Figura 86 – Opções de fachadas do Moradas I em São Carlos



Fonte – Rodobens, 2015

Figura 87 – Opções de planta do Moradas I em São Carlos

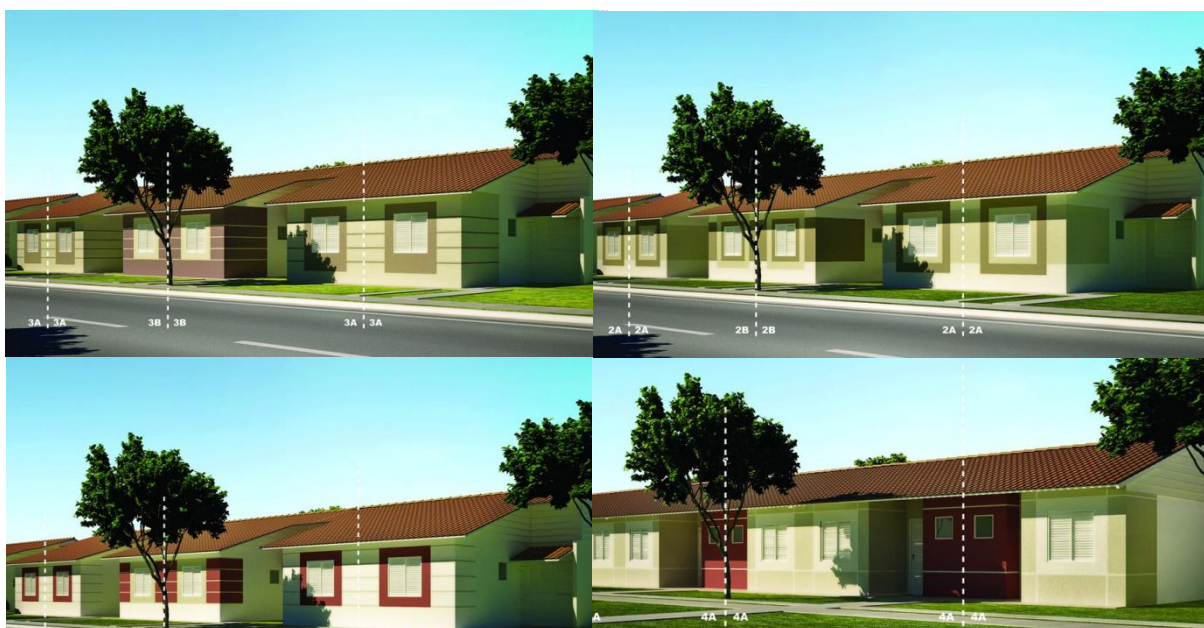


Fonte – Rodobens, 2015

Ao analisar as duas figuras, é possível dizer que as opções que a construtora disponibiliza para que o comprador possa escolher a de sua preferência são mínimas. A diferença entre uma fachada e outra, está na composição da pintura externa, e as opções das plantas são extremamente iguais. Porém, no site da construtora Rodobens, são apresentadas como plantas baixas diferentes e, apesar das áreas cotadas internamente serem as mesmas, a construtora apresenta uma com 40,47 m² e outra, 40,91 m², além de uma das opções ter um limite na sua área privativa.

Essa mesma construtora também tem reproduzido esse mesmo modelo de empreendimento na cidade de São José do Rio Preto. Só no último período de análise, a Rodobens construiu o Terra Nova Parque da Liberdade I, II, III e IV. No site da construtora, o empreendimento Terra Nova Parque da Liberdade IV, oferece uma diversidade de fachadas, as quais também variam apenas na composição das cores, como mostra a Figura 88.

Figura 88 – Opções de fachada do Terra Nova Parque da liberdade V em São José do Rio Preto



Fonte – Rodobens, 2015.

A construtora oferece para os compradores desses empreendimentos 4 opções de plantas. As duas primeiras plantas dispostas na Figura 89 são as mesmas opções daquelas oferecidas no Moradas II em São Carlos, e que em nada se diferenciam. Em contrapartida, as outras duas opções de planta se diferenciam dessas duas primeiras,

porém, entre elas, as diferenças também são praticamente imperceptíveis, pois as cotas internas também são iguais, além de uma delas apresentar um limite de sua área privativa.

Figura 89 – Opções de planta do Terra Nova Parque da Liberdade IV em São José do Rio Preto



Fonte – Rodobens, 2015.

Aqueles promovidos para suprir o déficit habitacional, o Residencial Oscar Barros foi o primeiro implantado em São Carlos. Esse empreendimento foi construído com financiamento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR. A Figura 90 mostra as imagens desse condomínio que foi implantado em 2001, em parceria com a Prohab..

Figura 90 – Imagens do Oscar Barros em São Carlos



Fonte – Prohab, 2015.

Em São José do Rio Preto, os empreendimentos implantados para suprir o déficit habitacional começaram a serem construídos na década de 1990, coincidindo com o mesmo período que a cidade assistiu a proliferação desse modelo de ocupação enclausurada. Os loteamentos fechados Villa Borghese I, II e III, e os condomínios horizontais Residencial Sebastião G. Padilha I, II e III também tiveram o intuito de atender o déficit habitacional existente nessa cidade. A figura 91 mostra imagens do Villa Borghese I, II e III.

Figura 91 – Fotos do Villa Borghese I, II e III em São José do Rio Preto



Fonte – Tarraf Construtora, 2015

Como afirma De Nardin (2011, p. 114) *“a habitação na cidade, caminha para a convivência entre os iguais, com todos os prejuízos que isso acarreta, como o abandono do espaço público e o aumento da intolerância e das disparidades sociais”*. No entanto, como discutido nessa pesquisa, o paradigma de negação do espaço público, que é sistematicamente observado nos bairros de classe alta e média-alta também podem ocorrer em empreendimentos de interesse social. Diferentemente da produção repetitiva e massificada que caracteriza a maioria dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, esses não possuem a mesma problemática. A configuração espacial desses empreendimentos parece ser uma tentativa distorcida de impor, nos empreendimentos de interesse social, o modo de vida das classes sociais mais abastadas, com unidades habitacionais isoladas por altos muros para garantir segurança pessoal e patrimonial.

A proliferação dessas modalidades de empreendimentos confinados conforme menciona Silva et al (2014), tem provocado a fragmentação territorial da cidade com a formação de bolsões encravados em diferentes nichos de ocupações periféricas. Tais configurações apresentam um desafio para o aprimoramento e a consolidação do princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade, na perspectiva de obtenção cidades mais equânimes, que constituem os fundamentos das práticas e reflexões do planejamento urbano.

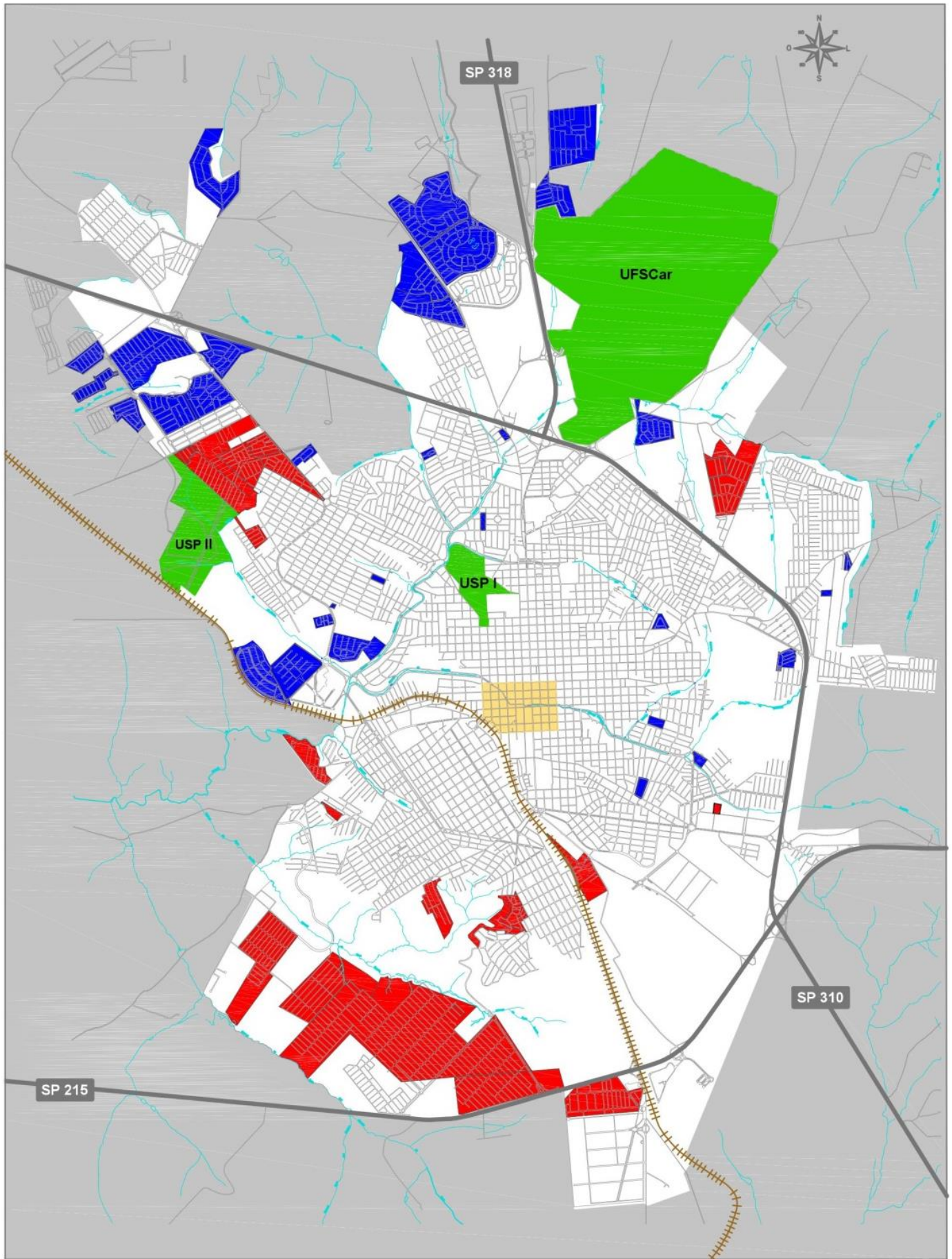
Permanências e transformações nas periferias urbanas: a cidade produzida

Devido ao nível de diversidade que cada cidade apresenta em relação aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e aos Empreendimentos Habitacionais Fechados, no decorrer da elaboração do texto da presente pesquisa, optou-se por abordar as duas cidades simultaneamente em dois subcapítulos nos quais, procurou destacar as similaridades e as peculiaridades encontradas em cada objeto de estudo, mas separados por modalidade habitacional, para, posteriormente, analisar comparativamente cada cidade após a análise completa de cada período.

Sendo assim, o objetivo desse capítulo passa a ser uma síntese da cidade construída a partir dos empreendimentos em questão observados no capítulo anterior, destacando a produção pautada na segregação e fragmentação. Nesse sentido, busca-se contextualizar as duas cidades produzidas com base na produção desses modelos habitacionais: os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e os Empreendimentos Habitacionais Fechados.

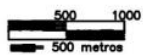
Os resultados encontrados confirmam que a segregação socioespacial nas duas cidades não representa mais uma divisão centro x periferia. Tal configuração é decorrente tanto da forte atuação do mercado imobiliário, quanto da atuação do poder público, como principais articuladores do espaço urbano. Esses modelos habitacionais, pautados na segregação socioespacial, criam novas formas de morar da população mais rica em espaços periféricos qualificados do ponto de vista urbanístico, e reforça a permanência do modo de morar da população mais pobre, em outras bordas urbanas.

Os Mapas 20 e 21 ilustram a dualidade espacial a partir da localização desses empreendimentos, dando condições para se compreender o processo de produção de cidade segregada, ancorado na concentração dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e dos Empreendimentos Habitacionais Fechados em determinados setores da periferia. Consequentemente, o isolamento concretizou o distanciamento entre a população de baixa renda e a população de mais alta renda, durante as últimas 3 décadas.



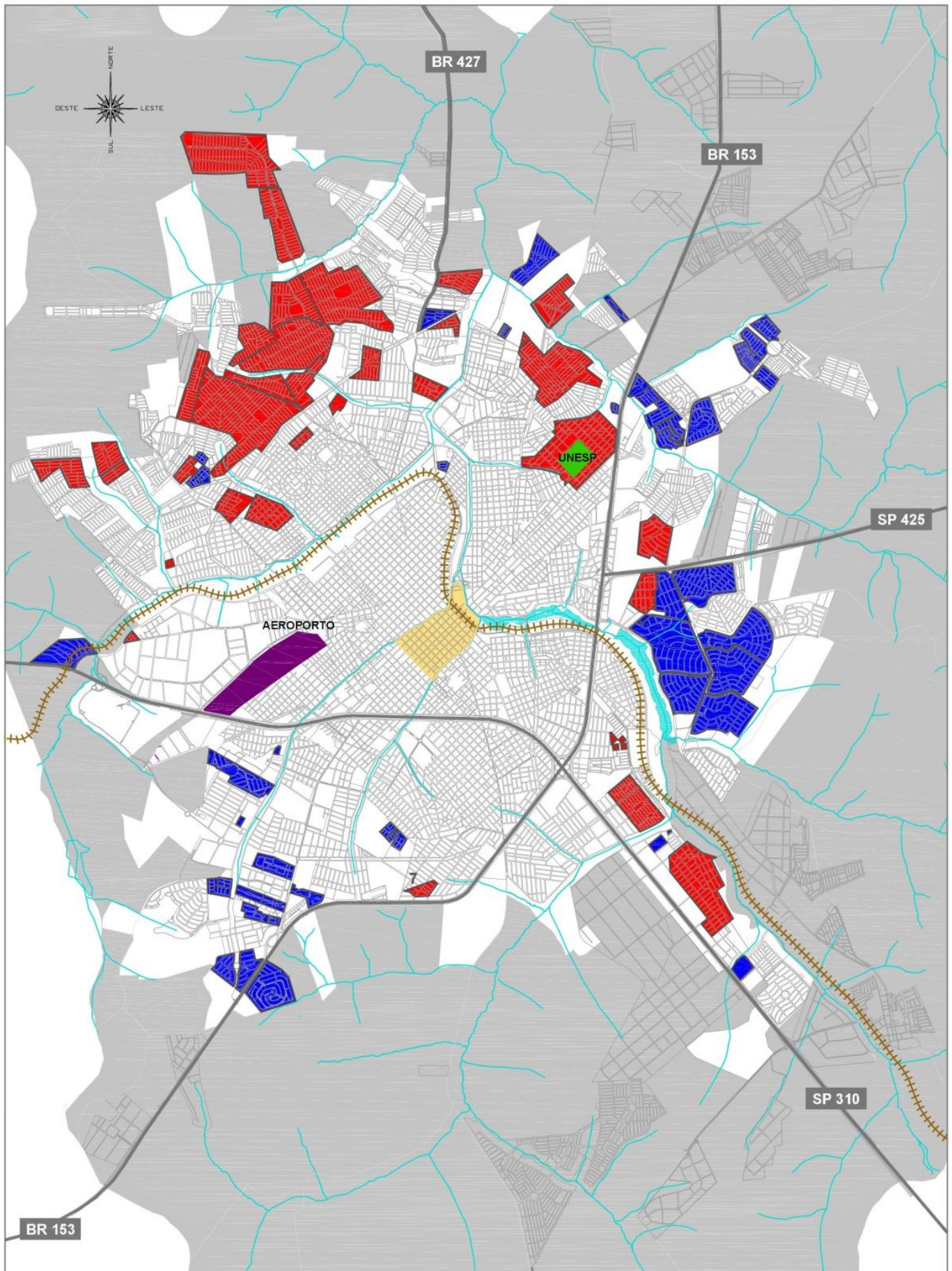
MAPA 20 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS E DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO CARLOS NO PERÍODO DE 1980 À 2010

Legenda



- Área Urbana
- Área Rural
- Centro
- Ferrovia
- Rodovia
- Hidrografia
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos
Fontes: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011
Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira



MAPA 21 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS E DE INTERESSE SOCIAL IMPLANTADOS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO NO PERÍODO DE 1980 À 2010

Legenda

- | | | | |
|--|-------------|--|---|
| | Área Urbana | | Centro |
| | Área Rural | | Empreendimentos Habitacionais Fechados |
| | Ferrovia | | Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social |
| | Rodovia | | Hidrografia |

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Secretaria Municipal de Obras; Rodrigues, 2006; Barroso, 2010

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Com a análise dos mapas, é possível afirmar que nas duas cidades esses empreendimentos têm sido a principal forma de expansão da área urbanizada, sendo responsáveis pela atual configuração periférica. A dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e dos Empreendimentos Habitacionais Fechados ocorreu de forma descontínua e fragmentada nas duas cidades. Enquanto o primeiro reforça o modelo de ocupação segregado da população de menor renda, o segundo mostra que a população de rendas mais altas também ocupa a cidade de forma segregada e evidencia o caráter especulativo da ação imobiliária em áreas também periféricas. Assim, a segregação socioespacial, que não é mais traduzida pela relação periferia pobre e centro rico, fica ilustrada de maneira bastante evidente nos mapas anteriores.

A periferia da região norte de São Carlos tem se dado basicamente pela implantação de Empreendimentos Habitacionais Fechados voltados para as faixas de renda mais alta. Embora também na periferia, mas em fragmentos posicionados na outra extremidade da área urbanizada, observa-se uma crescente expansão da população de baixa renda no setor sul e sudoeste, em loteamentos submetidos a processos de regularização fundiária, ou à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. Com isso, pode-se observar uma tendência de polarização entre norte e noroeste pela concentração da população de mais alta renda, com a região e sul e sudoeste, pela concentração da população de baixa renda, sinalizando esses dois extremos como polos antagônicos da cidade.

Em São José do Rio Preto, essa polarização se espacializou em extremos distintos com os de São Carlos. A implantação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados voltados para as faixas de renda mais altas tem se dado basicamente na periferia da região sudoeste. Em contrapartida, a concentração da população de rendas mais baixas ocorre na região norte e noroeste. Com isso, pode-se observar que em São José do Rio Preto a polarização entre os extremos ocorre com a concentração da alta renda na periferia sudoeste e da baixa renda na periferia norte e noroeste, constituindo essas regiões como polos antagônicos de extremos opostos da cidade.

De modo distinto, as ocupações dos EHIS e EHF que se implantaram na periferia leste e oeste de São Carlos, nos revelam uma maior mescla entre os diferentes estratos econômicos, confirmando que o crescimento da segregação socioterritorial se

ampliou a partir da última década, pelas características irrefutáveis das ocupações do norte e do sul. Porém, mesmo nos casos de maior proximidade geográfica, as contiguidades não se traduzem por maior interação ou coesão social na medida em que os EHF, como visto no capítulo anterior, são providos de portarias com controle de acesso, muros de proteção, isolando-se do restante da cidade, dos espaços portadores de condições que lhe conferem a dimensão pública. Outras barreiras físicas, como rodovias e ferrovias, contribuem na separação entre diferentes partes da cidade.

Em contrapartida, os EHS e EHF que se implantaram na periferia leste e em uma pequena porção da periferia norte de São José do Rio Preto, revelam a mesma proximidade geográfica entre os diferentes estratos econômicos encontrada em São Carlos, porém já visível desde a década de 1990. A ferrovia em São José do Rio Preto separa os espaços antagônicos do Norte e do Sudoeste da cidade, e as rodovias encontra-se em proximidade em todas as porções ocupadas pelos Empreendimentos Habitacionais Fechados.

Caldeira (2000) considera que o novo padrão de segregação socioespacial tem marcado as cidades brasileiras por meio da proximidade física e do distanciamento social, pois, mesmo em casos de proximidades geográficas, as contiguidades não se traduzem por interação ou coesão social entre os diferentes grupos sociais. Marques (2014) utiliza o termo evitação social para descrever a proximidade física que tem marcado esse aparente compartilhamento dos espaços periféricos entre os grupos sociais de maior e menor renda.

A segregação socioespacial, considerada como parte integrante e fundamental para compreensão da produção do espaço urbano, e tem sido objeto crescente de pesquisas de diversas áreas de conhecimento, seja do ponto de vista da política urbana, da geografia e das ciências sociais. A segregação socioespacial, que se manifesta pelo acesso restrito das qualidades urbanísticas como sugere Rolnik (2008) é ilustrado na análise comparativa entre as Figuras 91 e 92 apresentadas a seguir, e fica evidente que o acesso diferenciado à equipamentos qualificados separa ainda mais as áreas ocupadas pela população de menor e maior renda.

Figura 92 – Vista da área de lazer do Parque Faber I em São Carlos



Fonte – Sobloco, 2015.

Figura 92 – Foto da área de lazer do Jardim Zavaglia em São Carlos



Fonte – Acervo da autora, 2014.

O atual quadro de desigualdade encontrado nas duas cidades dificulta cada vez mais a construção de uma sociedade que garanta igualdade de condições de acesso à cidade. As classes mais abastadas, usando como justificativa a violência e a desordem tanto nos grandes centros urbanos, como nas cidades médias, tem se enclausurado em seus condomínios e loteamentos fechados de luxo. Verifica-se então uma tendência de autosegregação na busca por uma melhor qualidade de vida e por espaços homogêneos do ponto de vista social e econômico. Vale ainda ressaltar, que a população moradora do EHIS produzido em São José do Rio Preto, apesar do distanciamento do centro consolidado ser maior que do EHIS produzido em São Carlos, essa população tem um acesso mais facilitado pela configuração da malha urbana, que é caracterizada por vias expressas de grande porte.

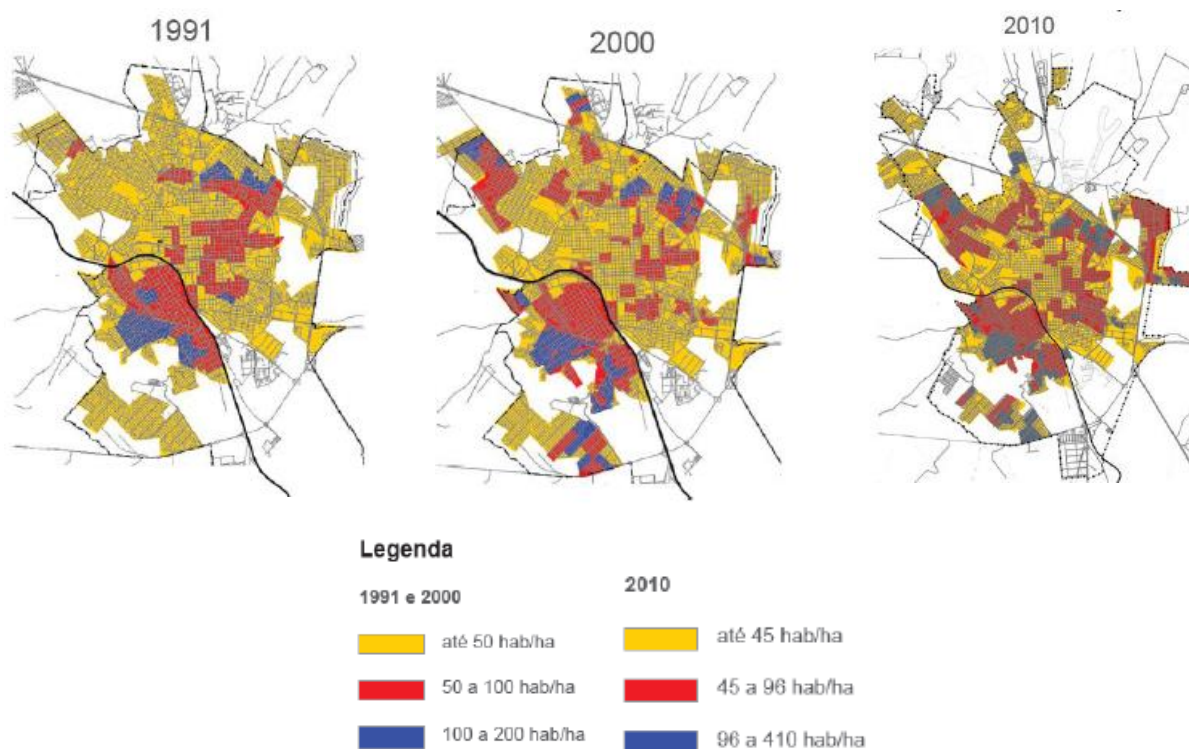
A cidade produzida no período de 1980 à 2010, parece continuar a reproduzir o oposto de cidades sustentáveis do ponto de vista social, não só nas periferias pobres, mas também nos novos bairros para as classes médias e altas. A cidade que se fragmenta e que amplia suas formas de segregação socioespacial é decorrente da forte articulação que o mercado imobiliário tem no processo de produção de cidades. Assim, cabe ressaltar que a ação ou a não-ação dos órgãos públicos competentes, os investimentos públicos, a delimitação das ZEIS e a localização dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social tem contribuição importante na construção de cidades segregadas e excludentes.

5.1. Dinâmica demográfica nos municípios em análise

A dinâmica demográfica enquanto variável analítica no espaço intraurbano também pode contribuir para o entendimento da segregação socioespacial a partir dos padrões da espacialização demográfica visto que, nas últimas décadas, a dinâmica demográfica na escala da cidade também sofreu transformações que revelam uma tendência de crescimento populacional em alguns setores periféricos e a permanência de ocupação periférica de outras. Lembrando que a contabilidade da densidade populacional nessa escala é baseada no uso habitacional, a densidade demográfica na área urbana permite qualificar o processo de expansão urbana nos últimos anos em relação à distribuição espacial da população.

A Figura 94, que ilustra a dinâmica demográfica na cidade de São Carlos, mostra um aumento populacional nas periferias urbanas, enquanto que as suas áreas centrais veem perdendo população pela troca do uso habitacional pela predominância das atividades comerciais e de prestação de serviços.

Figura 94 – Esquema comparativo da transformação da densidade demográfica de três décadas



Fonte – Mapa produzido pela PMSC com base nos dados do IBGE.

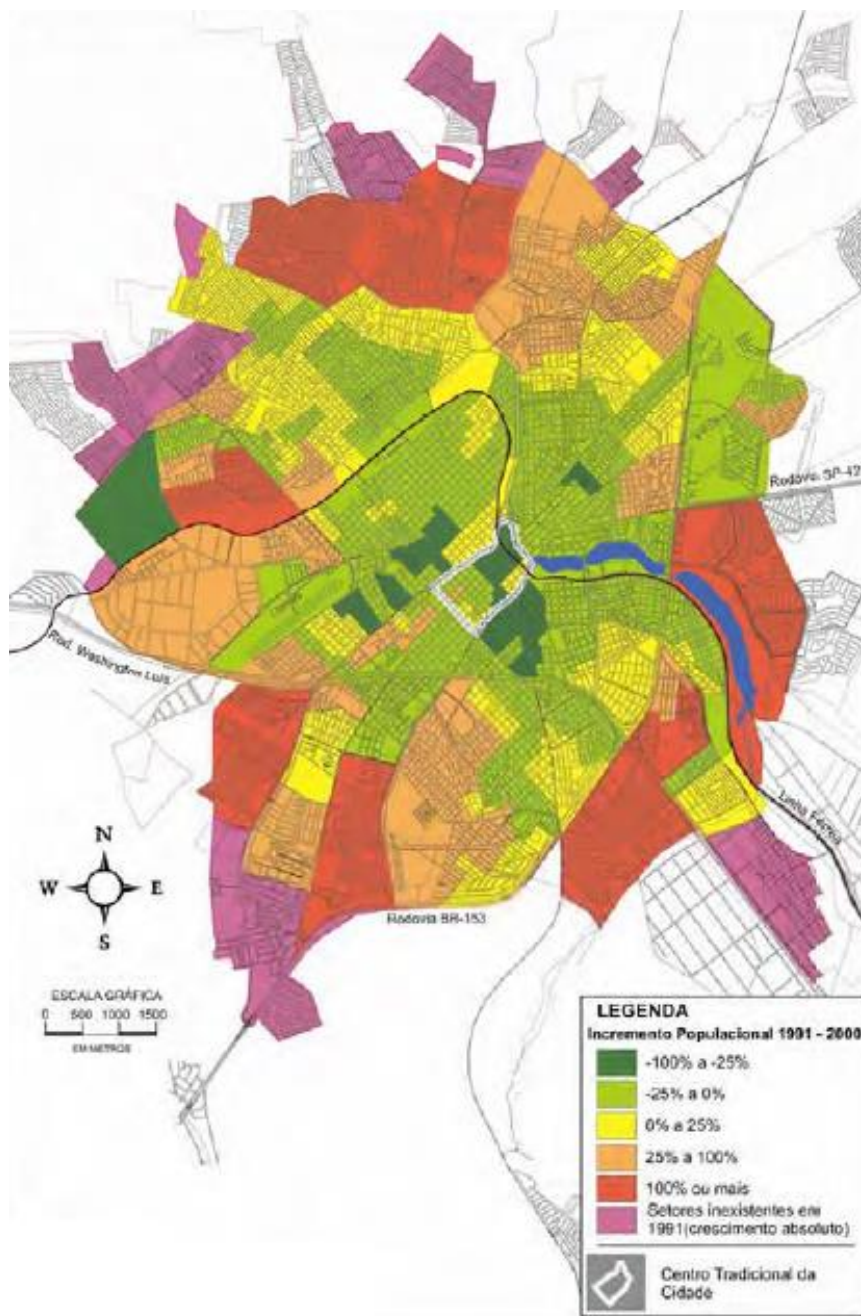
A implantação concentrada de EHS na região sul e sudoeste de São Carlos reforçam a concentração populacional nessas áreas que possuem lotes menores e núcleos familiares numerosos. Por isso, as densidades mais altas continuam configurando as áreas periféricas dessas regiões que foram ocupadas pela população de renda mais baixa desde que o extremo sudoeste começou a ser ocupada e urbanizada. Em contrapartida, apesar do crescimento urbano ser mais intenso nos vetores de expansão norte e noroeste, essas áreas se expandem sob baixa densidade, pois, são nessas duas áreas que concentram os EHF que, por sua vez, possuem lotes maiores e núcleos familiares menores. Especialmente no norte e noroeste, observa-se a configuração de eixos lineares de expansão, como tentáculos de novas apropriações que materializam a percepção de esgarçamento e fragmentação das orlas urbanas (SILVA et al, 2014).

Em estudo realizado para atualização da análise da expansão urbana elaborado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU (2011) revela que a comparação dos resultados em cada período mostra a permanência da área central da cidade como a de densidades mais baixas. Um dos fatores mais recentes atribuídos a esse fenômeno refere-se ao acentuado processo de expansão das áreas mais periféricas através de Empreendimentos Habitacionais Fechados. A população que anteriormente morava nas áreas mais centrais, hoje tem migrado para áreas de expansão periférica do setor norte e noroeste para morar nesses empreendimentos. Essas áreas de expansão também se configuram com baixas densidades e esta é uma mudança perceptível em relação ao ano de 2000, quando as áreas nos extremos destes setores eram marcadas por densidades mais elevadas. Em contrapartida, as densidades mais altas continuam configurando as áreas periféricas do setor sudoeste que é ocupado pela população de rendas mais baixas.

A ocupação da periferia urbana de São José do Rio Preto, que foi acentuada entre os anos de 1970 e 1980, ocorreu de maneira semelhante ao da maioria dos centros que passaram por uma rápida expansão. Primeiramente, como um processo de ocupação da população de baixa renda, e em seguida, a expansão da periferia também se deu com o alargamento do perímetro urbano pela incorporação de novas áreas de valorização especulativa, com a implantação de Empreendimentos Habitacionais Fechados, desde a década de 1990, como visto no decorrer do trabalho.

A atual dinâmica demográfica de São José do Rio Preto é analisada a partir da espacialização das áreas de acréscimo e decréscimo populacional no período de 1991 à 2000, período no qual, a cidade assistiu a uma explosão dos EHF e por isso, as periferias que hoje são configuradas com a implantação desse modelo de ocupação já sinalizavam um incremento populacional muito maior que em outras áreas da cidade nesse período. A Figura 95 mostra as áreas de maior e menor crescimento populacional e, assim como São Carlos, as áreas mais centrais também são caracterizadas pelo seu decréscimo populacional.

Figura 95 – Incremento populacional na cidade de São José do Rio Preto



Fonte – Pateis, 2007.

Em São José do Rio Preto, conforme o mapa anterior, a dinâmica de crescimento populacional nas suas áreas periféricas se configura também pela permanência da população de menor renda nas franjas urbanas e pelo deslocamento da população de maior renda a partir da implantação dos EHF destinados à essa classe econômica. O crescimento populacional concentrado nas franjas das cidades destaca-se como um dos resultados da permanência e da transformação presente nas áreas de expansão das cidades, decorrente dos dois modelos habitacionais analisados no presente trabalho.

A implantação concentrada de EHIS na região noroeste desde 1980 é o que caracteriza o incremento populacional nessa área. Em contrapartida, na região leste e sudoeste, o crescimento populacional é decorrente tanto da implantação dos EHIS, quanto da implantação dos EHF. Assim, com a análise dos mapas de implantação dos dois modelos habitacionais estudados somando com a análise das áreas de maior crescimento populacional, é possível sinalizar que nessa cidade, as décadas mais recentes também têm sido marcadas por uma intensa expansão urbana que, além de promover o crescimento periférico da cidade, tem provocado uma dispersão do tecido urbano no qual se acentua as características de segregação socioespacial.

Diante do exposto, observa-se que a nova dinâmica demográfica na escala intraurbana é semelhante nas duas cidades, se distinguindo apenas pelas regiões que apresentam maior crescimento populacional. Pode-se afirmar que em São Carlos, a população que anteriormente morava nas áreas mais centrais, atualmente mora nas periferias dos EHF, como a periferia norte e noroeste. Em São José do Rio Preto, a população que anteriormente morava nas áreas mais centrais, também tem migrado para as áreas de expansão periféricas baseada nos EHF, especialmente nos vetores de expansão leste e sudoeste.

5.2 Espacialização das classes econômicas

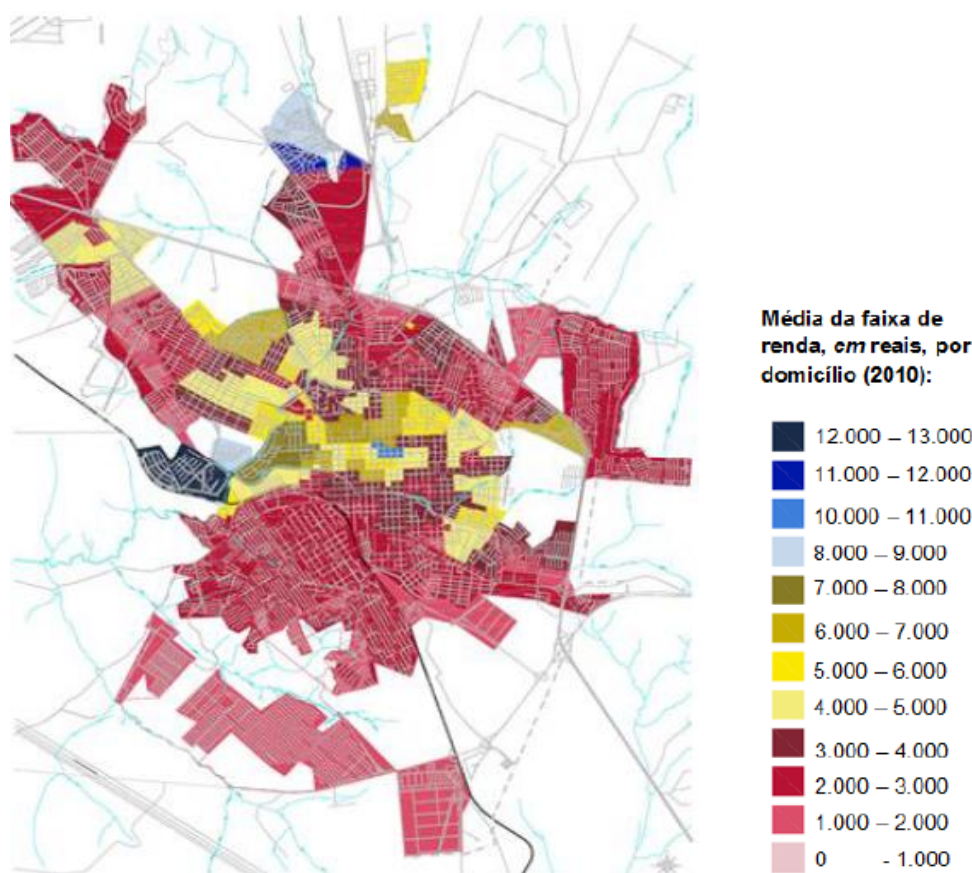
Com base nos estudos de Corrêa (1989), o primeiro modelo de segregação foi definido pelo geógrafo alemão J. G. Kohl em 1841, onde a cidade era dividida entre a classe alta, que vivia no centro, e a classe mais baixa que morava nas periferias. No entanto, Villaça (2001) afirma que a distribuição das classes econômicas no espaço admite a presença da

classe mais alta na periferia e da classe mais baixa no centro, e que ele denomina de centro nas periferias e periferias no centro.

De modo mais recente, Corrêa (1989) define segregação como “*expressão espacial das classes sociais*” e por isso depende de uma análise territorial mais abrangente, do que simplesmente a oposição centro-periferia. Assim, a análise espacial da renda torna-se importante por contribuir com a nova distribuição das formas de ocupação segregada, tanto das classes mais baixas que permanecem se inserindo nas áreas periféricas, quanto das classes mais altas por meio da implantação das novas formas de apropriação periférica.

Nos dois estudos de caso, identificamos elementos que evidenciam a ocorrência de um novo processo de segregação socioespacial com a implantação dos EHF destinados às camadas de maior renda nas áreas periféricas e a permanência da população de menor renda nas bordas das cidades. O Mapa 21 espacializa a média das faixas de renda, em reais, por domicílio em São Carlos.

Mapa 21 – Média das faixas de renda, em reais, por domicílio



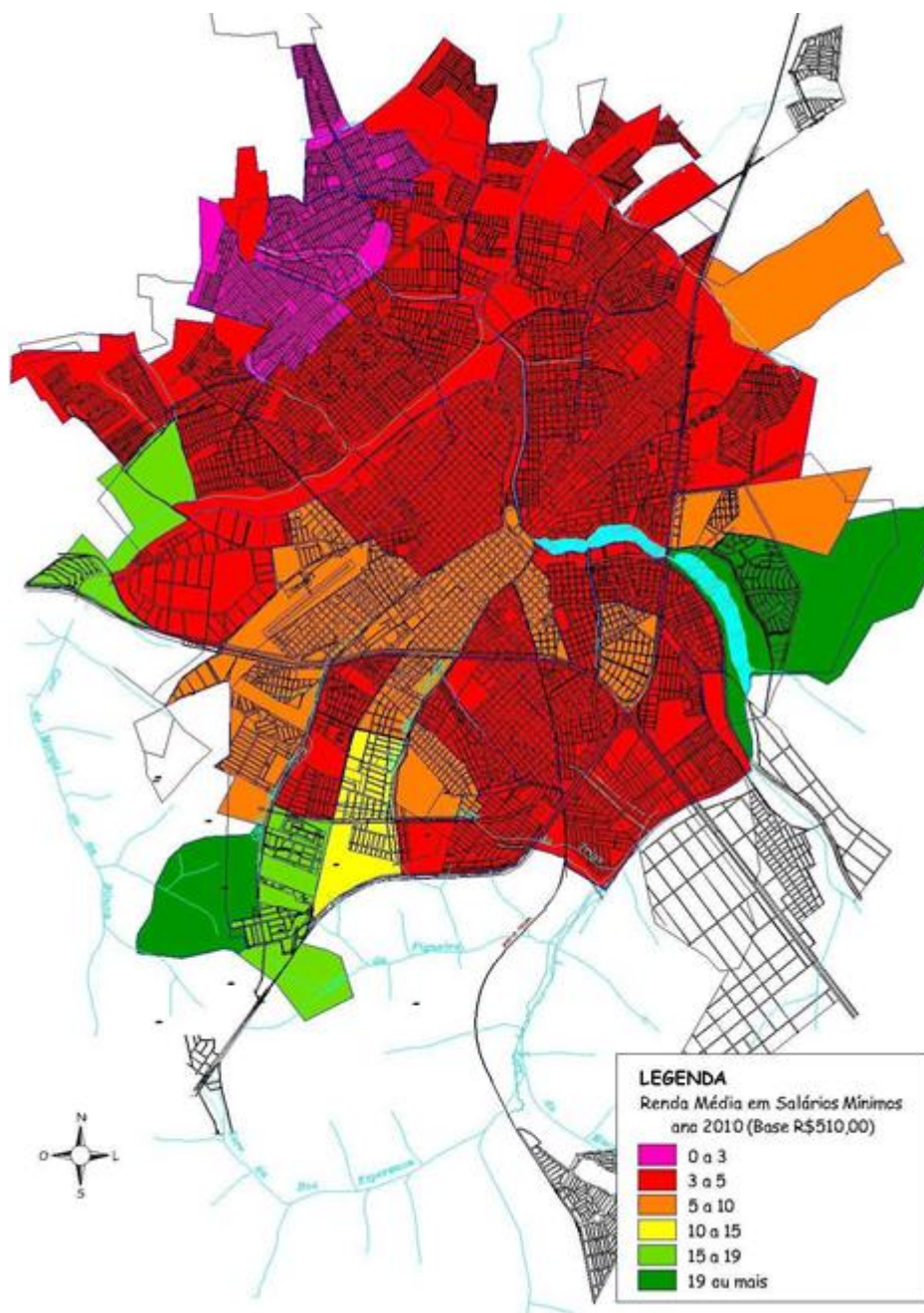
Fonte – IBGE, 2010. Elaboração Thalles Breda, 2014.

Embora, em algumas regiões verifica-se uma diversidade de renda fisicamente próximas, a população de maior renda configura alguns extremos geográficos e não representam mais a população que mora nas áreas mais centrais. Assim, os dados censitários mais recentes demonstram que já não vigora a correlação inequívoca entre centro e população rica e periferia e população pobre. Cabe destacar que a espacialização dos dados relativos às faixas de renda, responde às médias setoriais, e em alguns setores acaba cobrindo áreas heterogêneas, atenuando a percepção da desigualdade. Mesmo assim, há evidências de que o processo de urbanização em São Carlos tem consolidado uma divisão de ocupação do território urbano também por renda, na qual se constitui um modelo habitacional de alto padrão, sobretudo na porção norte e noroeste da cidade, e predominância da população com menor poder aquisitivo, sobretudo na porção sul e sudoeste.

O resultado dessas transformações em São José do Rio Preto é ilustrado na Figura 96, que também associa os setores urbanos à renda média de seus moradores. No entanto, enquanto esse dado foi espacializado na cidade de São Carlos nos setores censitários e nas informações disponibilizadas pelo IBGE, em São José do Rio Preto, esse dado foi espacializado nas regiões administrativas do perímetro urbano definidos pelo decreto 14.987 de 18/11/2009 com base nas informações publicadas na Conjuntura Econômica, que apresenta um panorama da cidade anualmente.

Cabe destacar que a espacialização da variável econômica em São José do Rio Preto corresponde às médias das regiões administrativas mas também apresentam a mesma fragilidade encontrada na espacialização desse dado em São Carlos. Contudo, no mapa que espacializa os dois modelos habitacionais implantados nas últimas três décadas em São José do Rio Preto, já ilustrou áreas com diversidade social a partir de empreendimentos habitacionais destinados para diferentes faixas de renda. Mesmo assim, há evidências de que o processo de urbanização nessa cidade tem consolidado a divisão de ocupação do território urbano também por renda, na qual se constitui um modelo habitacional de alto padrão, sobretudo na porção leste e sudoeste, e predominância da população com menor poder aquisitivo, sobretudo na porção norte e noroeste da cidade.

Figura 96 – Média das faixas de renda, em salário mínimo por Região Administrativa



Fonte – Siqueira et al, 2013.

Diante disso, pode-se afirmar que em São José do Rio Preto, o padrão de segregação baseado da dicotomia centro x periferia também não vigora mais nas décadas recentes. Assim, é possível verificar, empiricamente, que com a inserção de novos sujeitos sociais e os investimentos econômicos presentes nas ocupações das áreas periféricas, a tradicional lógica geográfica centro-periferia precisa ser revista sob uma percepção

crecente da diversidade social presente nessas áreas. Assim, essa seção do trabalho contribui para algumas reflexões, tendo não apenas a disposição dos diferentes empreendimentos habitacionais como um dispositivo de diferenciação, mas com uma interação entre os traços socioeconômicos com os modelos habitacionais, de modo que possa ampliar os métodos de identificação de regiões mais heterogêneas e regiões mais homogêneas entre os grupos econômicos.

A demonstração comparativa permite tratar essa nova distribuição espacial da população como uma tendência nas cidades médias paulistas. Vimos que a nova forma de segregação discutida por Caldeira (2000) não somente consolidou como também se expandiu. Hoje, a população mais rica difere-se da população mais pobre com base nos novos modelos habitacionais em que se inserem e não mais pela localização geográfica. Assim, é possível afirmar que o debate atual da segregação socioespacial tem mostrado que esse é um fenômeno que apresenta muitas formas, no qual se transforma e se intensifica a partir de novas modalidades e de interesses especulativos.

5.3 Novos espaços de consumo

Em paralelo à segregação socioespacial decorrente das novas formas de produção do espaço urbano, novos elementos se combinam através de espaços de usos complementares, e que têm dado suporte aos modelos de EHF. Os espaços de vida econômica e social, que foram identificados nas duas cidades, contribuem para consolidar a fragmentação territorial que combina segregação social e centralidade urbana. De acordo com Pateis (2007) o processo de estruturação e reestruturação urbana assistido nas últimas décadas não diminui o centro tradicional de sua condição de principal nó das atividades econômicas da cidade. O que ocorreu, foi uma redução da sua importância como local de consumo e moradia das classes de rendas mais altas.

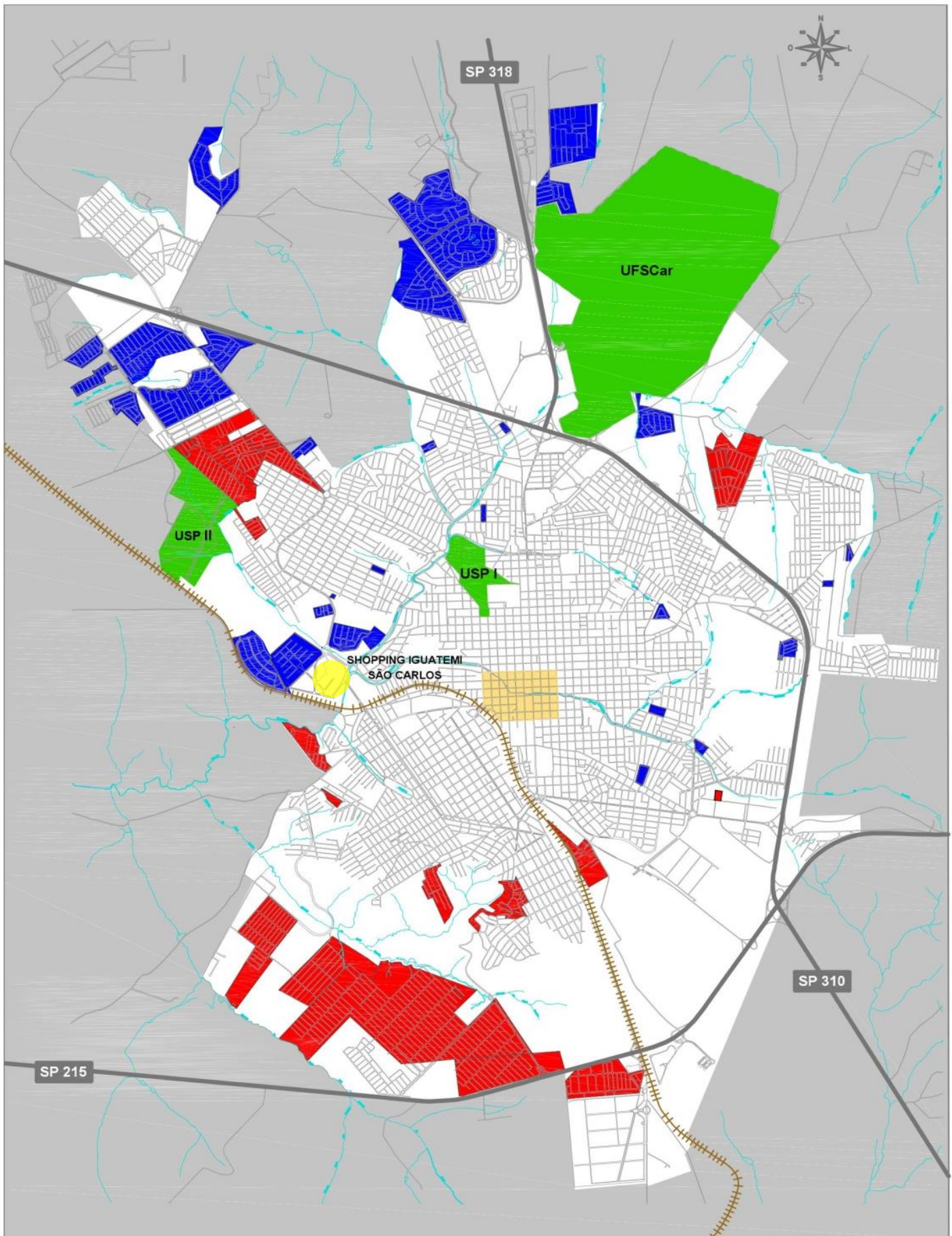
Como visto na revisão bibliográfica, as centralidades urbanas, representadas pelo “shopping centers”, são espaços que reforçam a segregação decorrente da produção capitalista do espaço urbano, pois, de acordo com Góes e Sposito (2014), esses espaços também apresentam elementos que induzem a uma fragmentação socioespacial. Em seu trabalho sobre fragmentação socioespacial, Dal Pozzo (2010) comenta que a integração do

fenômeno de enclausuramento associados às novas práticas socioespaciais nos permitem identificar uma redução ainda mais crescente das relações entre os diferentes segmentos sociais distintos.

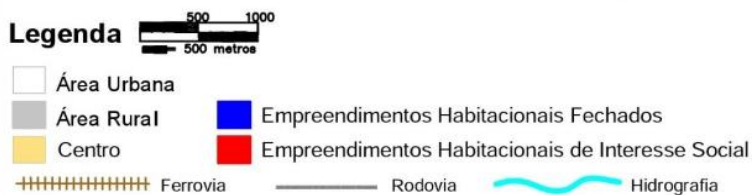
A implantação de novas áreas comerciais se dá pela consolidação dos empreendimentos fechados que geram uma demanda de consumo em determinada região. Após o levantamento e o mapeamento dos empreendimentos analisados do novo modo de morar e da localização desses espaços, foi possível identificar nas duas cidades algumas semelhanças desse processo, mas, em especial na cidade de São José do Rio Preto, algumas peculiaridades chamaram mais atenção.

A implantação dos EHF em São Carlos, além de dar continuidade à expansão da periferia das regiões norte e noroeste, tem induzido o surgimento de novas áreas de valorização imobiliária, por meio da implantação de atividades de caráter exclusivo, embora complementares ao padrão habitacional da classe econômica mais alta. Faz parte desse conjunto de atividades de cunho especial, campo de golfe e centro hípico; parque ecológico para implantação de empresas de alta tecnologia e detentoras de processos produtivos inovadores; empreendimentos de hotelaria; contiguidade com eixo viário de acesso a complexo composto de aeroporto, serviços de manutenção de aeronaves e museu da aviação; polos de distribuição e logística pelo provimento estratégico de importantes eixos viários; centros de pesquisa e incubadoras empresariais; campus universitário da USP e UFSCar, além da previsão de áreas para o projeto Cidade da Energia, futuro centro de desenvolvimento de pesquisas na área energética e espaço para implantação de Centro Olímpico de São Carlos, dentre outros (SILVA et al, 2014).

Apesar da diversidade de novos usos encontrados nas áreas periféricas, o foco dessa seção é fazer uma análise dos espaços de consumo e lazer. No Mapa 22 é possível verificar a localização do único shopping da cidade de São Carlos, em uma das regiões que se destaca pela concentração dos Empreendimentos Habitacionais Fechados. Trata-se do Shopping Center Iguatemi, implantado na década de 1990, em um dos eixos de expansão urbana, para dar suporte aos futuros empreendimentos imobiliário daquele setor, que contemplam o Parque Faber I e II, e o Residencial Swiss Park, todos implantados no entorno desse shopping. Além disso, esses empreendimentos fechados, destinados para a população de alta renda, estão próximos ao Campus da USP I e II.



MAPA 22 - LOCALIZAÇÃO DOS NOVOS ESPAÇOS DE CONSUMO, DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS E DE INTERESSE SOCIAL EM SÃO CARLOS

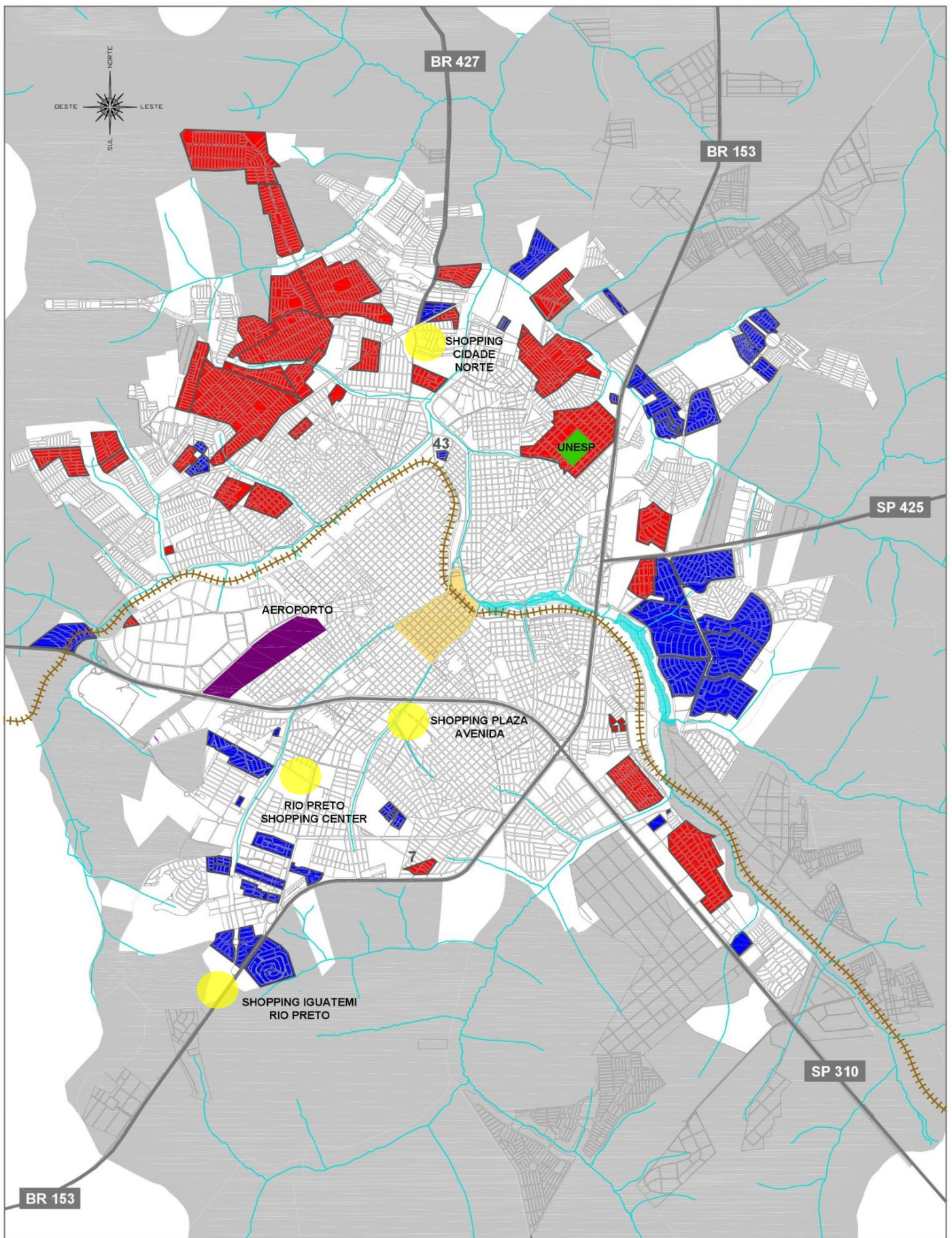


Base digital disponibilizada pela PROHAB - Progresso e Habitação de São Carlos
Fontes: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2011; Dal Pozzo, 2011; De Nardin, 2011
Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

Em São José do Rio Preto, a implantação dos EHF tem dado continuidade à expansão da periferia urbana, especialmente da região sudoeste. Essa porção da cidade, como já abordado, é caracterizada pela homogeneidade econômica e pelo padrão de ocupação das classes mais ricas. Apesar da população mais rica também se inserir na porção leste da cidade, a região sudoeste é marcada também pelos investimentos de ampliação e construção do Shopping Iguatemi Rio Preto, Shopping Plaza Avenida, e Rio Preto Shopping Center. Além desses espaços de consumo, os EHF desse setor estão próximos ao aeroporto da cidade. Assim, pode-se observar que essa área é marcada pela forte segregação fragmentação, pela negação da cidade enquanto espaço de convívio, tanto no morar, quanto nas demais práticas socioespaciais.

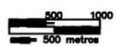
Considerando as especificidades encontradas em São José do Rio Preto, a região Norte da cidade, é marcada pelas intervenções da EMCOP com a produção de habitação popular e pela concentração da população de menor renda. As disparidades entre a região norte de São José do Rio Preto com as demais regiões são visíveis desde a década de 1970, mas, com a implantação do Shopping Cidade Norte, essa disparidade reforçou ainda mais os traços de uma segregação socioespacial entre as demais áreas da cidade, sendo caracterizada tanto pelo seu padrão de ocupação, quanto pela construção de um shopping que se inseriu em um contexto de atendimento a uma população de renda mais baixa, diferente dos demais shoppings da cidade.

A localização geográfica dos “shoppings centers” na cidade de São José do Rio Preto pode ser vista como uma expressão da segregação decorrente da diferenciação socioeconômica existente entre a periferia norte e a periferia sudoeste. Assim, com a implantação do Shopping Norte, a segregação pautada nas práticas sociais de consumo é muito mais evidente na cidade de São José do Rio Preto. Em uma perspectiva que vai além das modalidades habitacionais encontradas nessas regiões periféricas, esses espaços de consumo ampliam as desigualdades que induzem a segregação e a fragmentação socioespacial nessas duas porções da cidade. O Mapa 23 mostra a localização dos espaços analisados nessa etapa.



MAPA 23- LOCALIZAÇÃO DOS NOVOS ESPAÇOS DE CONSUMO, DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS FECHADOS E DE INTERESSE SOCIAL DESÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Legenda



- Área Urbana
- Área Rural
- Ferrovia
- Centro
- Empreendimentos Habitacionais Fechados
- Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
- Rodovia
- Hidrografia

Base digital disponibilizada pela Secretaria Municipal de Habitação

Fontes: Secretaria Municipal de Obras; Rodrigues, 2006; Barroso, 2010

Elaboração: Barbara Vallilo Siqueira

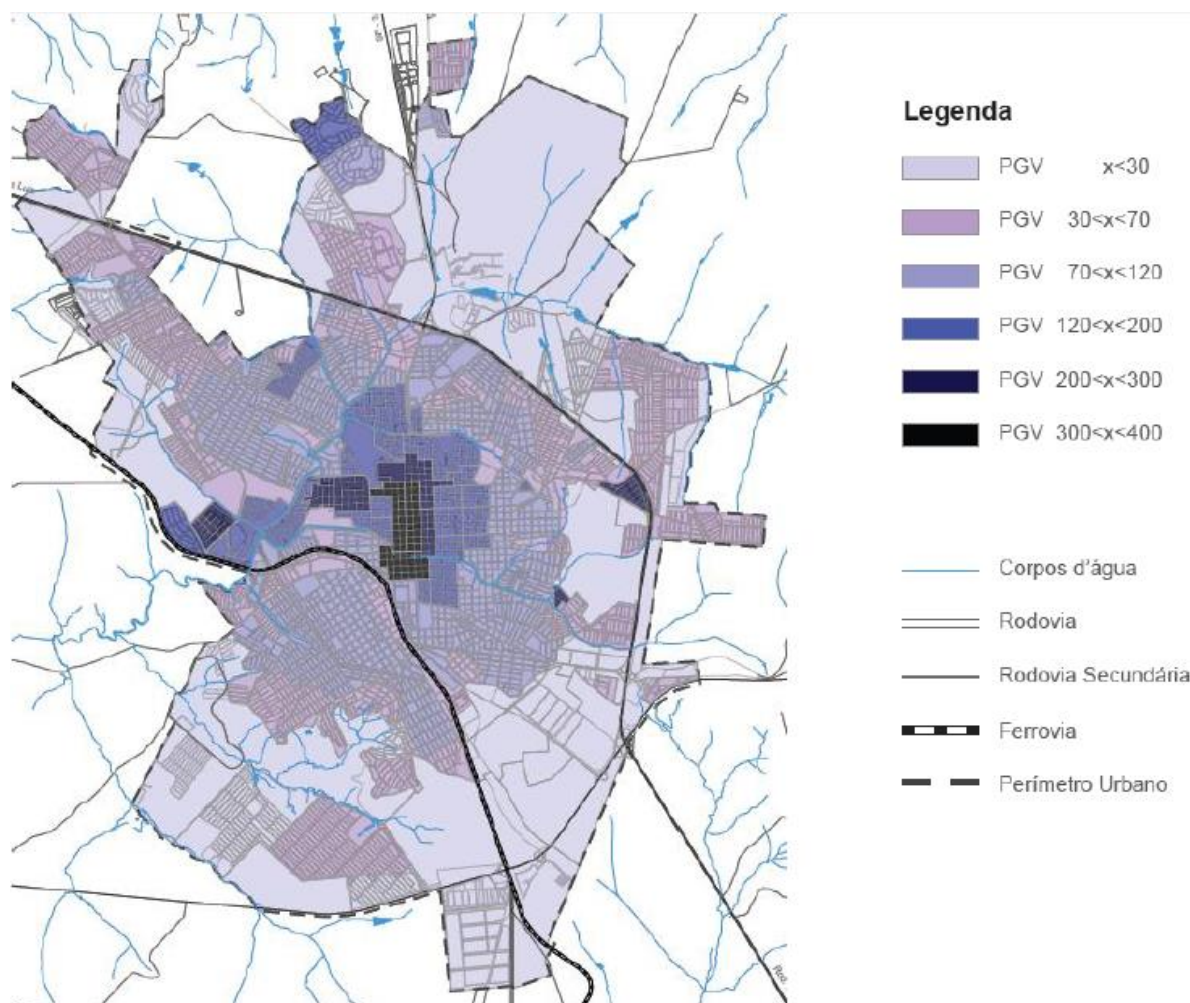
A segregação socioespacial, característico das cidades brasileiras, tem sido reforçada, como visto nas duas cidades estudadas, pela dinâmica da fragmentação do tecido urbano em sua dimensão física com a construção de barreiras de muros e grades, que podem ser representados também pelos espaços de consumo. No que se refere às práticas sociais, essa análise constatou um processo de consolidação da fragmentação socioespacial, que pode ser verificado nas duas cidades, mas com maior grau de complexidade na cidade de São José do Rio Preto, não só por apresentar um número maior de shopping center que São Carlos, mas por ter uma concentração na periferia sudoeste que se consolidou a partir da implantação Empreendimentos Habitacionais Fechados destinados para a população da mais alta renda.

5.4 Planta Genérica de Valores x Mercado Imobiliário

A introdução de usos destinados a outras faixas de renda nas áreas periféricas, no que diz respeito a proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados e a implantação de novos espaços para o consumo e o lazer, faz com que se intensifiquem os interesses especulativos do segmento imobiliário. A Planta Genérica de Valores - PGV, consiste em um documento que representa espacialmente a distribuição dos valores médios dos imóveis em cada região da cidade. Buscou-se aqui, analisar os valores dos imóveis com base nos valores atribuídos pela Prefeitura Municipal de cada cidade, comparando-os com os valores praticados pelo mercado imobiliário.

A Planta Genérica de Valores de São Carlos, conforme a Figura 97, é um importante indicador de valorização imobiliária, embora sua última atualização tenha sido em 2005. Desde essa data, a atribuição de novos valores territoriais tem ocorrido apenas para empreendimentos novos, por ocasião da conclusão de seus processos de licenciamento. Ainda assim, é possível identificar a concentração da valorização territorial nos bairros centrais, no eixo oeste, com alguma tendência de formação de um vetor norte de valorização. O que se observa é que a precificação real dos EHF do setor norte ainda não está suficientemente refletida nessa PGV, indicando uma defasagem tributária pela falta de atualização dos valores (SILVA et al, 2014).

Figura 97 – Planta Genérica de Valores de São Carlos



Fonte – PMSC, 2011

Assim, verifica-se que em São Carlos, os valores venais atribuídos a bairros socialmente diferentes, são bastante similares, o que pode provocar distorções e injustiças tributárias. O preço da terra em alguns setores periféricos ao sul é similar ao de áreas de expansão recente localizadas ao norte, apesar das substanciais diferenças de valores imobiliários nesses dois mercados antagônicos (ver anexo 3).

Nesse caso, as diferenças se acentuam tanto pelas condições decorrentes do provimento de serviços públicos, como pela privilegiada localização que aproxima os empreendimentos do norte às novas centralidades que reforçam processos de valorização fundiária e imobiliária. Contudo, as diferenças mais acentuadas de valoração entre

empreendimentos de distintas periferias podem ser observados na comparação com os valores praticados pelo mercado, conforme a Tabela 11.

Tabela 11 – Comparativo entre valores de lotes em São Carlos

Empreendimento Fechado	Valor na PGV	Valor de Mercado
Residencial Damha I Norte	Valor por m ² = R\$ 120,00 Área média dos lotes = 420 m ² Valor total = R\$ 50.400,00	Área do terreno = 432 m ² Valor ofertado = R\$ 394.000,00
Empreendimento Social	Valor na PGV	Valor de Mercado
Cidade Aracy II Sudoeste	Valor por m ² = R\$ 25,00 Área média dos lotes = 140 m ² Valor total = R\$ 3.500,00	Área do terreno = 125 m ² Valor ofertado = R\$ 48.000,00

Fonte – PGV, 2011. Preços disponibilizados pela Imobiliária Lafic, 2015

A verificação entre as disparidades existentes entre essas duas regiões antagônicas, fica ainda mais evidente com a comparação entre o preço ofertado de um terreno localizado na periferia norte e outro na periferia sudoeste. Apesar da diferença na área do terreno de cada empreendimento, a valorização da periferia norte, ilustrada pelo preço de um lote de 432 m² no Residencial Damha I, é decorrente das transformações urbanísticas presente nas áreas de expansão urbana, enquanto que a periferia sudoeste, ilustrada pelo preço de um lote de 125 m² no bairro Cidade Aracy II, representa um valor de baixo por ser um bairro caracterizado pelas precariedades urbanísticas.

Em relação à distorção existente entre o valor atribuído na PGV de São Carlos e o valor ofertado no mercado, fica ainda mais claro quando comparados os dois valores. O preço de um lote no Residencial Damha I ofertado no mercado é quase 8 vezes mais do preço atribuído na PGV e, apesar dos lotes no bairro Cidade Aracy I não ter o mesmo valor especulativo, o preço de um lote nesse bairro ofertado no mercado é quase 14 vezes mais do preço atribuído na PGV.

Por sua vez, a Planta de Valores Genéricos de São José do Rio Preto segue em constantes atualizações. No entanto, os valores praticados nas áreas periféricas também é decorrente das mesmas observações realizadas em São Carlos, e confirmam a contradição das periferias de décadas passadas. A Tabela 12 ilustra as informações coletadas sobre a cidade de São José do Rio Preto.

Tabela 12 – Comparativo entre valores de lotes em São José do Rio Preto

Empreendimento Fechado	Valor na PGV	Valor de Mercado
Gaivota II Leste	Valor por m ² = R\$ 245,00 Área média dos lotes = 400 m ² Valor total = R\$ 98.000,00	Área do terreno = 400 m ² Valor ofertado = R\$ 240.000,00
Empreendimento Social	Valor na PGV	Valor de Mercado
João Paulo II Norte	Valor por m ² = R\$ 39,00 Área média dos lotes = 200 m ² Valor total = R\$ 7.800,00	Área do terreno = 200 m ² Valor ofertado = R\$ 69.000,00

Fonte – PVG, 2015. Preços disponibilizados pelas Imobiliárias Magnun e Oliva, 2015

A distinção entre as duas regiões antagônicas de São José do Rio Preto, também fica evidente quando comparado o preço ofertado de um terreno localizado na periferia leste e outro na periferia norte. Mesmo com uma diferença na área média dos lotes, a valorização da periferia leste, ilustrada pelo preço de um lote de 400 m² no Gaivota II, também é decorrente das transformações urbanísticas presente nas áreas de expansão urbana, enquanto que a periferia norte, ilustrada pelo preço de um lote de 200 m² no bairro João Paulo II, traduz as características de precariedades do bairro.

No entanto, a distorção existente entre o valor atribuído na PVG de São José do Rio Preto com o valor ofertado no mercado ocorre de forma significativa apenas se comparado com os valores do bairro João Paulo II na periferia norte, que é ofertado quase 8 vezes mais que o valor atribuído. Em contrapartida, o preço de um lote ofertado no Gaivota II, é pouco mais de 2 vezes que o valor atribuído.

Isso ocorre, porque a Planta de Valores Genéricos de São José do Rio Preto tem sido atualizada anualmente desde 2012. A PVG de 2013, foi atualizada pelo Decreto Municipal nº 16.591 de 2012 e os valores da PVG de 2015, foi atualizada pelo Decreto Municipal nº 17.215 de 2014 (ver anexo 4).

Com isso, não existe uma aparente similaridade nas periferias antagônicas da cidade. Se comparado o valor atribuído ao metro quadrado do Loteamento Fechado Débora Cristina na região sudoeste, na ordem de R\$ 439,13 reais, com o valor do metro quadrado do Residencial Parque Nova Esperança na região noroeste na ordem de R\$ 25,33 reais, fica

ainda mais evidente que a problemática decorrente da desatualização da Planta Genérica de valores não ocorre em São José do Rio Preto.

Os resultados encontrados na cidade de São Carlos confirmam que as perspectivas fundiárias e imobiliárias nas periferias urbanas provocam a valorização da terra urbana como um produto. Essa dinâmica de valorização das periferias contradiz com as periferias das décadas passadas, e contribuiu também, para a revisão da relação centro x periferia, pois, na periferia com altos preços ofertados no mercado, só se inserem aqueles que podem pagar por esses preços.

As novas configurações urbanas, caracterizadas pelos Empreendimentos Habitacionais Fechados, têm resultado de disputas pela ocupação desses espaços, subvertendo a lógica centro x periferia, e produzindo cidades baseada na fragmentação do tecido urbano. Nesse sentido, foi possível confirmar que, como cita Sposito (2012), é fundamental compreender as relações entre economia e espaço para avaliar em que medida as novas relações econômicas influenciam a apropriação e a configuração dos espaços. Em contrapartida, a permanência da população de baixa renda nas periferias geográficas que, apesar de terem superado a ilegalidade jurídica da informalidade, ainda são pautadas nas carências e precariedades urbanísticas e, ainda, são promovidas pelos órgãos de gestão das cidades.

PARTE 4

CONCLUSÕES E REFERÊNCIAS

Essa pesquisa buscou analisar as recentes perspectivas na dinâmica urbana em duas escalas. Na primeira escala, a regional, contribuiu para melhor compreensão sobre os efeitos ocorridos na dinâmica demográfica em cidades médias paulistas, a partir do processo de interiorização da economia industrial. A segunda escala consistiu em uma análise de dois objetos de estudo para contextualizar os efeitos da nova dinâmica demográfica na escala intraurbana, tanto na distribuição espacial da população quanto na transformação urbanística presente nas áreas de expansão urbana.

A nova dinâmica demográfica das duas cidades analisadas induziu algumas especificidades no que diz respeito aos problemas urbanos que, anteriormente, era perceptível apenas nos grandes centros urbanos brasileiros. Na busca por uma melhor qualidade de vida e de novas oportunidades de emprego, o modelo de cidade produzida para abrigar a população que migrou das grandes cidades para os centros urbanos de porte médio, desencadeou uma série de fragilidades no processo de expansão urbana, por suas novas mobilidades de habitação e pela permanência do acesso diferenciado às benfeitorias urbanísticas.

Os resultados encontrados nessa pesquisa confirmam a crescente ocupação das áreas periféricas por empreendimentos habitacionais destinados à população de baixo poder econômico, mas também para a população de alto poder aquisitivo. No entanto, as diferentes classes sociais continuam se inserindo de forma desigual no espaço urbano, e as cidades permanecem se expandindo com uma estrutura dualizada entre os mais ricos e os mais pobres. Se em décadas passadas era possível traduzir a segregação das cidades brasileiras com base na relação espacial centro x periferia, atualmente o principal modelo de segregação é baseada nas diferenças socioeconômicas, onde é possível encontrar uma periferia ainda precária onde se insere a população de rendas mais baixas e, e contrapartida, uma periferia com infraestrutura qualificada que passa a ser ocupada pela população de rendas mais altas.

Paralelamente, a estrutura da cidade também deixa de apresentar um único espaço de convívio de todos, como era caracterizado o centro anteriormente. Com o surgimento de novos espaços comerciais e de serviços como os shoppings centers, constroem-se diversas centralidades urbanas que acompanham as modalidades enclausuradas do morar e a estrutura viária das cidades.

A implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social promovidos pelo poder público das duas cidades no período de análise, sempre foram viabilizados em terras mais baratas, que, de maneira geral, são terras distantes das qualidades urbanísticas já existentes. A inserção urbana desses empreendimentos alavancados pelo Programa Minha Casa Minha Vida tem repetido as antigas práticas da produção de habitação para a população de baixa renda e, por isso, constitui como uma permanência no processo de expansão periférica das cidades brasileiras.

As mutações na diversidade social e econômica são representadas pela proliferação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados que, associados aos interesses fundiários e imobiliários, têm contribuído com a valorização dos setores periféricos nas duas cidades. Com isso, é possível afirmar a migração da população mais rica das áreas mais centrais para as áreas mais periféricas, como o principal fator de alteração da tradicional composição social baseada no binômio centro x periferia, pois não se traduz mais a dinâmica de segregação socioespacial dessas duas cidades. Nesses empreendimentos enclausurados, tratado como espaço de autosegregação, passou a ser também uma opção de habitação para as faixas de rendas médias como visto no decorrer da pesquisa.

A cidade de São Carlos, assim como a cidade de São José do Rio Preto, apresentaram pólos distintos em sua composição social. O eixo norte-noroeste de São Carlos tem se consolidado pelo crescimento do número de Empreendimentos Habitacionais Fechados, enquanto o eixo sul-sudoeste se consolida pela permanente implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. Em situação oposta a essa, o eixo leste e sudoeste de São José do Rio Preto são os eixos que se consolidam pela implantação dos Empreendimentos Habitacionais Fechados, enquanto o eixo norte-noroeste continua se expandindo pela produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Em alguns setores das cidades, como o Leste e Oeste de São Carlos e o eixo Sudeste de São José do Rio Preto, apresentam um aparente compartilhamento dos espaços periféricos entre a população de menor e maior renda em espaços contíguos. Contudo, pela análise das configurações espaciais resultante da expansão praticada nas últimas décadas, o que não se observa é o aumento da interação entre grupos sociais. Na verdade, isso revela uma forte tendência da extrema negação do convívio com as diferenças, resultado das morfologias fragmentadas, que se materializam como barreiras físicas, desarticulando espacialmente os espaços enclausurados em relação a todo o tecido urbano.

Apesar desse aparente compartilhamento, o que a realidade tem mostrado a partir da espacialização dos Empreendimentos Habitacionais Fechados, dos Empreendimentos de Interesse Social e da correlação com três variáveis de análise selecionadas, é uma tendência de polarização entre regiões distintas como polos antagônicos sinalizando os extremos opostos das duas cidades, e a ausência de interação social nos espaços contíguos.

Mesmo com os avanços no campo jurídico urbanístico e pela ampliação ao debate habitacional, à provisão de habitação destinada para as faixas de menor renda continuam respondendo aos interesses das construtoras e do mercado imobiliário, priorizando as formas de atendimento que viabilize uma maior acumulação de capital, reproduzindo padrões urbanos que reforçam a espacialização de uma cidade cada vez mais segregada, em descompasso com as novas perspectivas legais no âmbito federal e municipal. Em contrapartida, a crescente implantação dos empreendimentos habitacionais enclausurados que negam a cidade, encontra amparo jurídico para sua aprovação, mesmo que esse modelo de parcelamento do solo não seja reconhecido na legislação federal.

Essa pesquisa revelou que a lógica de produção do espaço urbano nas duas cidades se caracteriza pela ampliação da segregação socioespacial, tanto pela permanência da população de baixa renda nas áreas periféricas, quanto pela inserção de novas modalidades de ocupação destinadas a outras faixas de renda, que subverteram a tradicional dicotomia centro x periferia, sem promover interação social. A proliferação das modalidades de empreendimentos confinados e da recente produção habitacional

alavancada pelo PMCMV tem provocado a fragmentação territorial nessas duas cidades, com a formação de bolsões encravados nas áreas periféricas.

Apesar das especificidades encontradas na produção dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e na produção dos Empreendimentos Habitacionais Fechados, tanto no que diz respeito à localização, quanto à intensidade dessa produção, essas configurações têm apresentado um desafio para o aprimoramento e consolidação do princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade, na perspectiva de obtenção cidades mais equânimes, que constituem os fundamentos das práticas e reflexões do planejamento urbano, para que as desigualdades sociais não reflitam na estrutura espacial das cidades.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. **O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro.** (Texto para discussão nº 554). Rio de Janeiro: IPEA, 1998, 27 p.

_____. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 129-169.

_____; SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; SERRA, Rodrigo Valente. Fluxos migratórios nas cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras: a experiência no período de 1980/96. In ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 171-211.

ARRETICHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e debates**, v. 31, p. 21-36, 1990.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo.** São Paulo, Romano Guerra, 2010, 104 p.

AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

BAENINGER, Rosana. Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes. In.: **Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional.** Org. GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A. C. São Paulo, Editora Unesp, ANPUR, 2003, p. 271-288.

BARROSO, Luiz Fernando de Lemos. **Expansão dos condomínios horizontais e loteamentos fechados em São José do Rio Preto – SP,** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2010.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** MARICATO, E. (org.). São Paulo: Alfa – Omega, 1982, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998, 344 p.

_____. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, maio/junho. 2009.

_____; ROSSETO, Rossela. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários Brasília/São Paulo**: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009, p. 33- 62

BRAGA, Roberto. Sobre o conceito de cidade média. In: GIOMETTI, A. B. R.; BRAGA, R. (orgs.), **Pedagogia Cidadã**: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia, UNESP-PROPP, São Paulo, 2004, p.105-120.

_____. Dinâmica regional e política urbana: uma análise das cidades de porte médio da Região Administrativa de Campinas/SP. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 2, 2010, p. 3-24

BRASIL. **Cadernos MCidades**: Habitação. Política Nacional de Habitação. Caderno n. 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004.

_____. **Avanços e Desafios**: Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010, 96 p.

_____. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: MCidades/ SNH, 2010a.

BREDA, Thalles Vichiato. Dinâmica socioespacial: novas tendências na periferia geográfica da cidade de São Carlos, São Paulo, Brasil. In: **VI Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo. Bogotá**, 2013.

BUENO, José Carlos de Lima. **A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 à 2000**. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

BUZZAR, Miguel Antônio; COSTA, Angélica Irene; ESTEVES, Juliana Cardoso. Construir cidade ou construir habitação: “Programa Minha Casa Minha Vida” no município de São Carlos. In: **Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono, Lisboa Portugal, 2 CIHEL- LNEC**: Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento, 2013.

CAIADO, Aurélio Sérgio Costa. Dinâmica socioespacial e a rede urbana paulista. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 9, n.3, 1995, p. 46-53.

_____; SANTOS, Sarah Maria Monteiro. Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos sócio-espaciais em curso no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n.3- 4, 2003, p. 115-124.

CALDEIRA, Teresa Pires Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000, 400 p.

CANO, Wilson. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Editora UNESP, 2008, 304 p.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 7-16.

_____; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço como condição para reprodução. In: **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011, p. 91-123.

_____. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. . In: VASCONCELOS, P. A.; CÔRREA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 95-110.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periferia urbana. In: **GEOSUL**. Revista do departamento de Geociências (UFSC), ano I, n. 2, 1986. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/issue/view/1215>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática, Série Princípios, 3a. edição, n. 174, 1995.

_____. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão popular, 2007. p. 23-33.

_____. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. A.; CÔRREA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 39-59.

DAL POZZO, Clayton Ferreira; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Fragmentação socioespacial e novas centralidades urbanas: análise do uso do solo urbano no entorno dos espaços autosegregados em Presidente Prudente - SP - Brasil. In: **XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevidéo - Uruguai. XII EGAL: Caminando en una América Latina en transformación**. Montevidéo: Easy Planners, 2009.

DAL POZZO, Clayton Ferreira. **Territórios de autosegregação e de segregação imposta: fragmentação socioespacial em Marília e São Carlos**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2011.

_____. Análise das práticas espaciais em Presidente Prudente, Marília e São Carlos, no Estado de São Paulo. In: XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2013, Lima. **Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos**. Lima: Unión Geográfica Internacional, 2013. v. 1. p. 1-19.

DE NARDIN, Juliana. **Segregação socioespacial: os condomínios horizontais na cidade de São Carlos – SP**, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

DEVESCOVI, Regina de Campos Balieiro. **Urbanização e acumulação: um estudo sobre a cidade de São Carlos**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, São Paulo, 1987.

EMPLASA. **Estudo da Morfologia e da Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo**, São Paulo: EMLASA, 2009.

_____. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**, São Paulo: EMLASA, 2011.

FERREIRA, Francisco Barnabé. **Transformações Urbanas da cidade de São Carlos: Condomínios horizontais fechados e novas formas de sociabilidade**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2007.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana, In: Brasil, Ministério das Cidades, Política Urbana e habitacional no Brasil. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Curso à Distância. Modulo I. Brasília: Ministério das Cidades, Brasília, DF, 2009, p. 11-29.

_____. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano**. 1. ed. São Paulo: Fupam, v. 1. 2012, 200 p.

FREITAS, Eleusina Lavor Holando. **Loteamentos Fechados**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado. USP, 2008

GEIGER, Pedro. Tendências da urbanização contemporânea. A urbanização brasileiras nos novos contextos contemporâneos. In: GONÇALVEZ, M. F. (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 21-40.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

IAU - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP. **Relatório 1 - Atualização da Leitura Técnica do Município**, São Carlos, 2011.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2003, 510p.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, 58 p.

LANTE, Ricardo Giamlourengo. **Espaços de auto-segregação: Parque Faber em São Carlos**. 2006. Monografia de Bacharelado. Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012, 264 p.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP; FUPAM, 1999, 599 p.

LENCIONI, Sandra. Cisão territorial da indústria e integração regional do estado de São Paulo. In: Carlos Galvão; Maria Flora Gonçalves; Antonio Carlos Brandão (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003, p. 465-475.

LESSA, Ana Lara Barbosa, NEGRELOS, Eulalia Portela. **A negação da cidade em configurações habitacionais contemporâneas três casos em São Carlos/SP**. MDC: Mínimo Denominador Comum, Belo Horizonte/Brasília, 2009.

LIMA, Renata Priori. **O processo e o (des)controle da expansão urbana de São Carlos (1857-1977)**, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

LOPES, Paulo Adeildo. **Condomínios horizontais e loteamentos fechados : uma metodologia de avaliação de desempenho de ambientes coletivos, a partir do caso de Londrina-PR**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinícius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MARICATO, Ermínia. A formação socioespacial metropolitana. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdades e contravenção sistemática. In: GONÇALVEZ, M. F. (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 261-287.

_____. **Crítica aos Condomínios Fechados II**. Notícias – Agência da Câmara. 4 . novembro, 2003. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/pdfs/criticacondominio2.pdf>. Acesso: 18 nov. 2014.

_____. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais – acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, n. 12, fev. 2006, p. 211-220.

_____. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In Luiz RIBEIRO, L. C. Q; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

_____. Por um enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: **Cadernos Metrópole 21**, 1º semestre, 2009, p. 33 -52

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. “A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas”. In: BENINGER, R. (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997, 140 p.

MAURÍCIO, José Gaspar Lima. **Cidade Aracy: histórica de um bairro periférica na cidade de São Carlos – SP**. Monografia de Conclusão de Curso de História, Centro Universitário Central paulista, 2008.

NAKANO, Kazuo. O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional. In: FARIA, R.; SCHVARBERG, B. (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 51-91.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996, 242 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. **Estatuto da cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64 p.

OLIVEIRA JUNIOR, Hélio Rodrigues de. Reflexões sobre o estudo da proliferação de condomínios fechados: críticas e sugestões. **Cadernos Metrópoles**, São Paulo, n. 20, 2008, p. 221-239

OLIVEIRA JUNIOR, Gilberto. Espacialidades e temporalidades: expressões de centralidade em cidades médias. In: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, Ceará, vol. 9, núm. 19, 2010, p. 87-100. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273620608008>>. Acesso em: jun. 2014.

PADILHA, Valquíria. **Shopping center: a catedral das mercadorias**. São Paulo: Boitempo, 2006, 197 p.

PATEIS, Carlos da Silva. **Reestruturação urbana e transformação na área central em cidades médias: o caso de São José do Rio Preto – SP**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Geografia e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, 2006.

PLHIS – São Carlos. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Carlos**. Relatório Etapa 3 – Estratégias de Ação. São Carlos: Teia Casa de Criação/PROHAB, 2010.

PMHIS – São José do Rio Preto. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José do Rio Preto. Relatório da Etapa II – Produto II – Diagnóstico do setor habitacional: Oliver Arquitetura e Engenharia, 2011.

PULHEZ, Magaly Marques. Plano De Habitação, Produção De Habitação: As Fronteiras de Conflito da Política Pública. Considerações a Partir do Caso da Cidade de São Carlos (Sp). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012, p. 99-117.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das artes, 2006.

_____. Um diálogo importante. Trabalho apresentado ao I Seminário Internacional sobre Urbanização Dispersa e novas formas de tecido urbano. In: REIS, Nestor; PORTAS, Nuno; TANAKA, Marta M. Soban (coord.). **Dispersão urbana. Diálogo sobre pesquisas. Brasil-Europa**. São Paulo, FAU-USP, 2007. p. 7-31.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Espaço urbano, mercado de terras e produção habitacional. In: SILVA, L. A. M. (Org.). **O solo urbano: tópicos para o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 29- 47.

_____; RODRIGUES, Juciano Martins. **Decadência das metrópoles e paraíso das cidades médias?**. 2011. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/artigo_23_07_08.pdf> Acesso em: 10 jan 2014.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. In: **II Workshop do Grupo de Estudos Urbanos, Brasília**, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

RODRIGUES, Silva. **Loteamentos fechados e condomínios residenciais em São José do Rio Preto**, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, SP, 2006.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 1997, 215 p.

_____. Mapeando a regulação urbanística e a exclusão territorial no Estado de São Paulo. **Revista Pólis**. São Paulo: Instituto Pólis, v. 1, n. 1, 1999, p. 7-73.

_____. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, L. M. M; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 271-283.

ROLNIK, R. et al. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? **Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____; Nakano, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**, In: **Le Monde Diplomatique**, n. 20, 2009. Disponível em < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>, Acesso em: 25 abr. 2014.

ROSA, Thais Trancoso. Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, 33, Caxambu, 2009. A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto. Caxambu, 2009. Disponível em: < http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1767&Itemid=229>. Acesso em: 19 jun. 2013.

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança do solo rural para urbano. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v.12, n.24, 2010, p. 417-440.

SANTOS, Alessandra Cristina. Produção ilegal do espaço urbano: estudo de São José do Rio Preto – SP. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2009.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Cidades médias da região Sudeste: desafios e limites da gestão municipal. In: **X Encontro Nacional da Anpur**, 2003, Belo Horizonte - MG. Cidades Médias do Sudeste - Desafios e Limites das Gestões Municipais, 2003, p 1-18.

_____. Política Urbana: a importância de focalizar as cidades médias. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.05, n. 02, 2010, p. 153- 177.

_____. Cidades médias: novas fronteiras de oportunidades. In: Angela M S Penalva Santos; Glaucio J Marafon; Maria Josefina G Sant`Anna. (Org.). **Rio de Janeiro: Um território em mutação**. 307 ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2011, v. 1, p. 47-72.

SAMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento Fechado ou Condomínio de Fato**. Curitiba: Juruá, 2012, 132p.

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003, p. 43-63.

_____. Planejamento urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 16-32.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2010.

SILVA, Sandra Regina Motta. **Transformação das abordagens urbanísticas e ambientais na política territorial brasileira: confluências e divergências no direito de propriedade, nos instrumentos de gestão e no desenho institucional**, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2011.

SILVA, Sandra Regina Mota; SIQUEIRA, Barbara Vallilo; BREDÁ, Thalles Vichiato; SILVA, Ricardo Siloto. Mutações nas dinâmicas socioespaciais das periferias urbanas: reflexos na diversidade urbana e na composição social. In: **6º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, Lisboa, Portugal**. PLURIS – (re)inventar a cidade em tempos de mudanças, 2014.

SIQUEIRA, Barbara Vallilo; RORATO, Camila Daisy de Souza; SILVA, Sandra Regina Mota. Apropriação socioespacial da periferia urbana de São José do Rio Preto. In: **IV Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (IV SIMPGEU) e o I Encontro Nacional de Tecnologia Urbana (I ENURB)**, Rio de Janeiro, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A cidade dentro da cidade: uma edge city em São José do Rio Preto**. In: Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, v. VII, n. 146 (045), 2003.

_____. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**, Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2004.

_____. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas – Boletim do Instituto de Geografía, México**, v. 54, p. 114-139, 2004b.

_____. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo das cidades médias no mundo contemporâneo. **Revista Cidades** - Presidente Prudente, v. 3, p. 143-157, 2006.

_____. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006b.

_____. **Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista** In: Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, v. XI, n. 245 (11), 2007.

_____. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007b, p. 35-68.

_____. Descontinuidades territoriais e novas morfologias urbanas no estado de São Paulo. Trabalho apresentado ao I Seminário Internacional sobre Urbanização Dispersa e novas formas de tecido urbano. In: REIS, Nestor; PORTAS, Nuno; TANAKA, Marta M. Soban (coord.).

Dispersão urbana. Diálogo sobre pesquisas. Brasil-Europa. São Paulo, FAU-USP, 2007c. p. 93-109.

_____. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras.** Belém: FASE/ ICSA/UFGA, 2009, v. 1, 57 p.

_____. **Capitalismo e Urbanização.** 16ª ed. São Paulo: Contexto, 2012, 80 p.

_____. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2013, p. 123-145.

_____. GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial.** São Paulo: Editora Unesp, 2013. 365 p.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 35-77.

TEODÓZIO, Delcimar Marque. **Do sertão à cidade. Planejamento urbano em São José do Rio Preto: dos anos 50 aos anos 2000.** Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2008.

THÉRY, Hervé; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território.** 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2014, 312 p.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A Cidade Contemporânea: Segregação Espacial.** São Paulo: Contexto, 2013, p. 17-37.

VEIGA, José Eli. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 18, n.51, 2004, p. 51-67.

VIEIRA, Alessandra D'Ávila; CHAVES, Mirna Quinderé Belmino. Programas Nacionais de Habitação: programas e resultados. In: FARIA, R.; SCHVARBERG, B. (Orgs.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil.** Brasília. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 92-113.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global Editora, 1986, 56 p.

_____. **O espaço intra-urbano no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute of Land Policy, 2001, 373 p.

ZANDONADI, Júlio César. Cidades Médias e Cidades de Porte Médio: Um debate conceitual a partir da situação geográfica e das centralidades intra-urbanas de Taboão da Serra (SP), São Carlos (SP) e Marília (SP). In: XII SIMPURB, 2011, Belo Horizonte. **Ciência e Utopia**: Por uma geografia do possível. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

SÃO CARLOS. Lei nº 13.691 de 25 de novembro de 2005. **Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências.**

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei nº 5.135 de 24 de dezembro de 1992. **Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.**

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei nº 5.138 de 28 de dezembro de 1992. **Lei de Parcelamento do Solo.**

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei nº 224 de 06 e outubro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto.**

SÃO PAULO. Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008. **Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH, e dá providências correlatas.**

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.**

BRASIL. Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.**

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.057 de 2000. **Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável em áreas urbanas e dá outras providências.** Em tramitação no Congresso Nacional.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.**

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.**

BRASIL. 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.

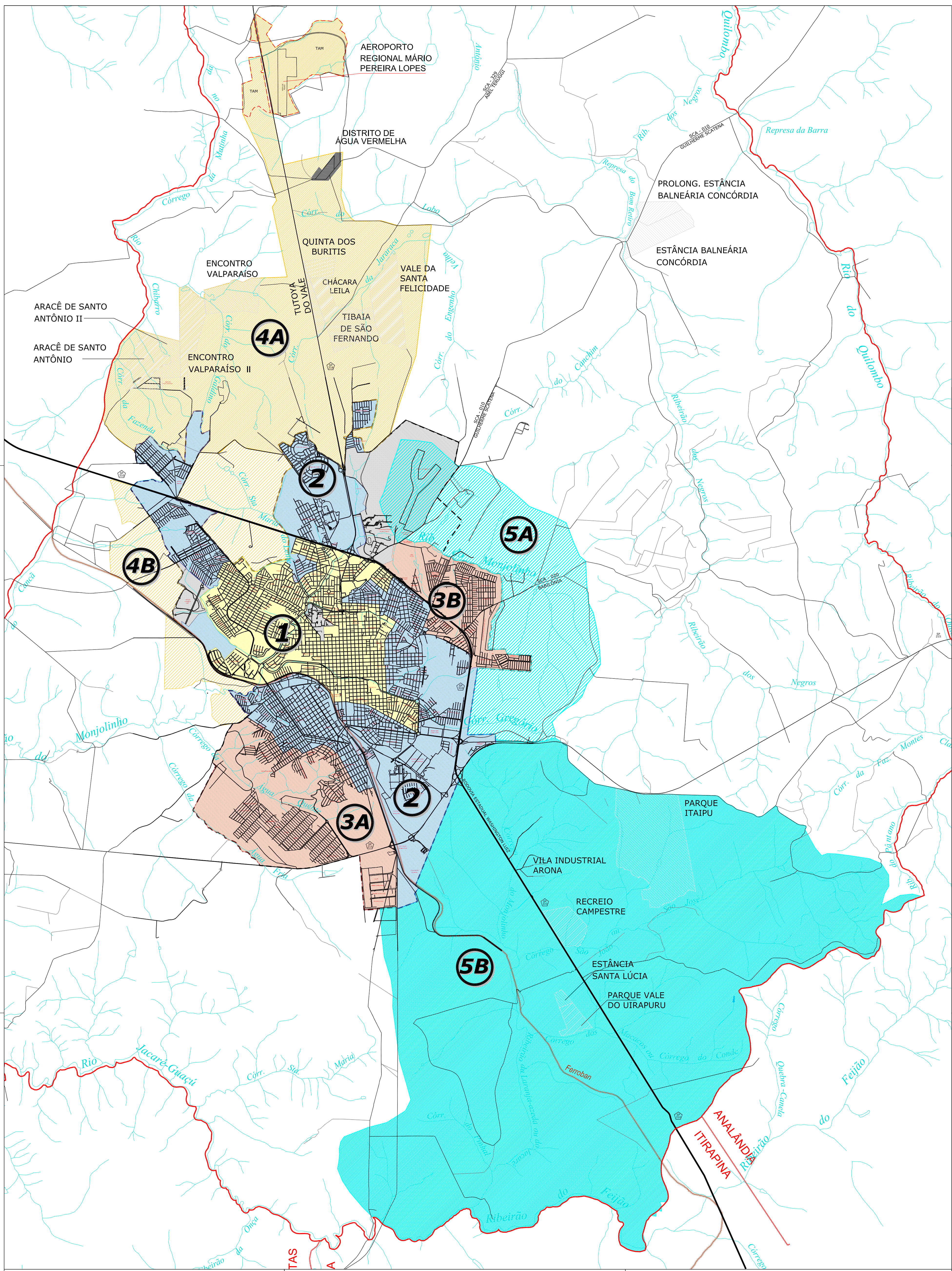
BRASIL, Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 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.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

ANEXOS

ANEXO 1 - PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

ZONEAMENTO DA MACROZONA URBANA E AS ZONAS 4 E 5



Fontes

- SMH DU - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- SMOTSP - Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Públicos
- SMAA - Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
- IGC - Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo
- Base Cartográfica Digital Urbana obtida a partir de levantamento aerofotogramétrico realizado em 1998 e fornecido pelo SAAE, com atualizações a partir das cartas do IGC
- Base da Zona Rural digitalizada pelo Setor de Geoprocessamento do SAAE, a partir da base cartográfica IBGE/DSG escala 1:50.000 e atualizações realizadas por meio de levantamento aerofotogramétrico de 1998 e cartas do IGC

Projeção Universal Transversa de Mercator (Datum horizontal: Sad 69)

Legenda

- Zona 1 - Ocupação Induzida
- Zona 2 - Ocupação Condicionada
- Zona 3 - Recuperação e Ocupação Controlada
- Zona 4 - Regulação e Ocupação Controlada
- Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita
- Campi Universitários
- Rodovia
- Perímetro Urbano
- Ferrovia
- Córrego
- Limite do Município

Zona 4 - Regulação e Ocupação Controlada

COEFICIENTES

Tipo de Parcelamento	CA	CO	CP
Chácaras de Recreio Obs: Somente admitidas na Zona 4A, com lotes mínimos de 1.500m² (não desmembráveis)	0,3	30%	40%
Demais Tipos de Parcelamento	1,0	70%	20%
Habitação de Interesse Social	1,4	70%	20%

- INSTRUMENTOS**
- Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo
 - Áreas de Especial Interesse de Transporte Aéreo, Áreas de Especial Interesse Ambiental e Área de Especial Interesse Turístico, Esportivo e Ecológico

Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita

5A COEFICIENTES

Tipo de Parcelamento	CA	CO	CP	CCV
Chácaras de Recreio Obs: Lotes mínimos de 1.500m² (não desmembráveis)	0,25	25%	50%	50%

- INSTRUMENTOS**
- Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo
 - Áreas de Especial Interesse Ambiental
 - Lei Específica das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Município de São Carlos

5B COEFICIENTES

Tipo de Parcelamento	CA	CO	CP	CCV
Chácaras de Recreio Obs: Lotes mínimos de 3.000m² (não desmembráveis)	0,25	25%	50%	50%

- INSTRUMENTOS**
- Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo
 - Áreas de Especial Interesse Turístico, Histórico e Ecológico e Áreas de Especial Interesse Ambiental
 - Lei Específica das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Município de São Carlos

ANEXO 03



Prefeitura Municipal de São Carlos

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS

Zoneamento da Macrozona Urbana e as Zonas 4 e 5

Escala: 1:50.000

Cada centímetro equivale a 500 metros

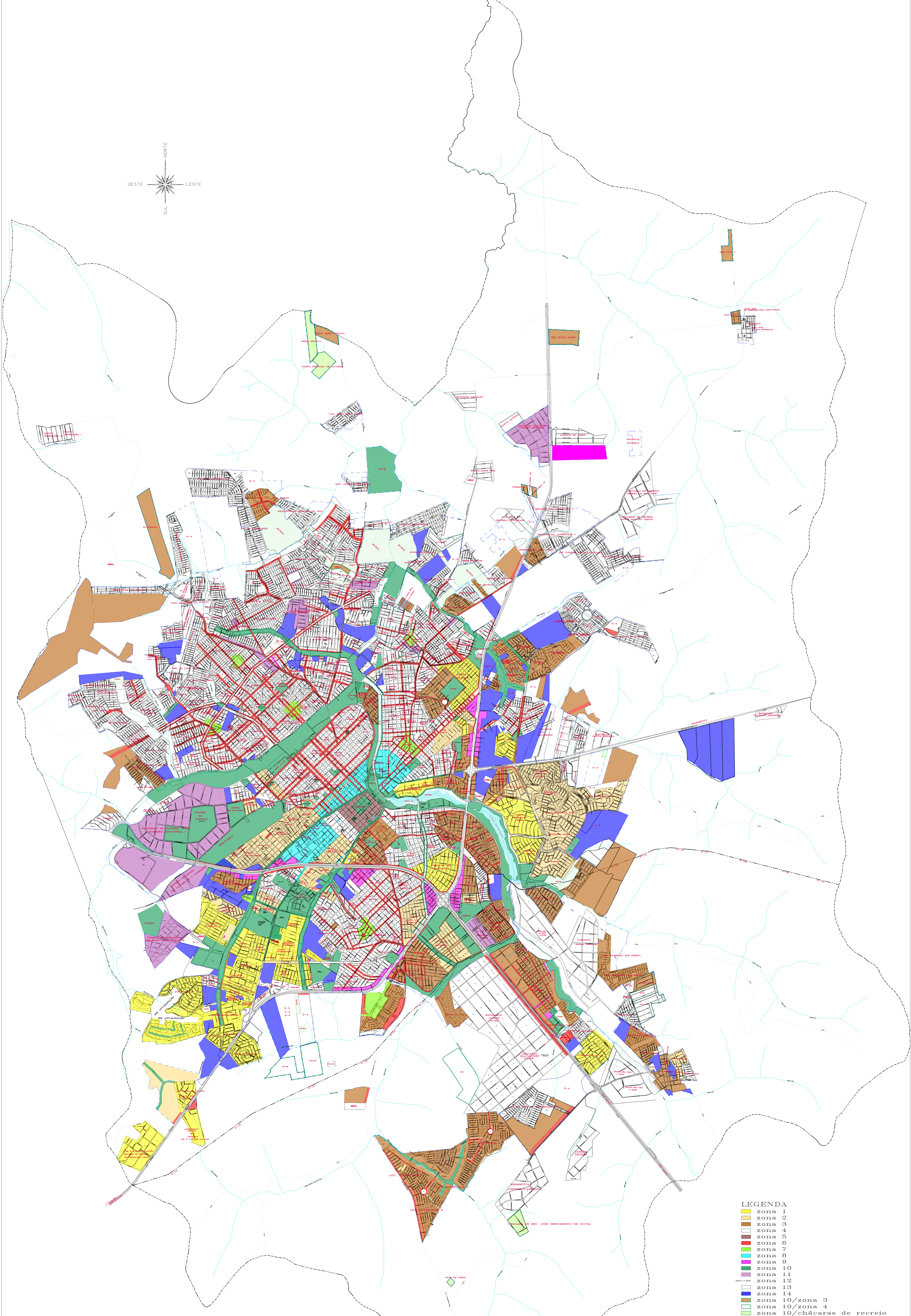
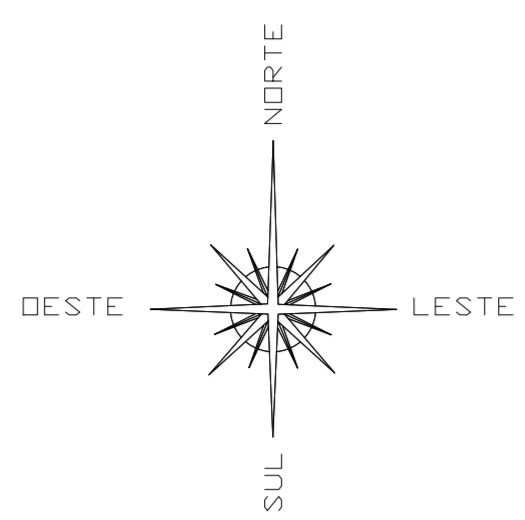
Base Cartográfica: ver fontes

Elaboração: SMH DU

Data: Outubro de 2005

ANEXO 2 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

LEI DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO



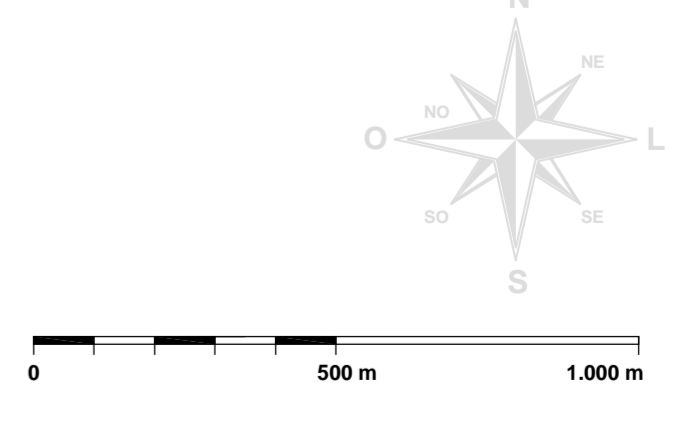
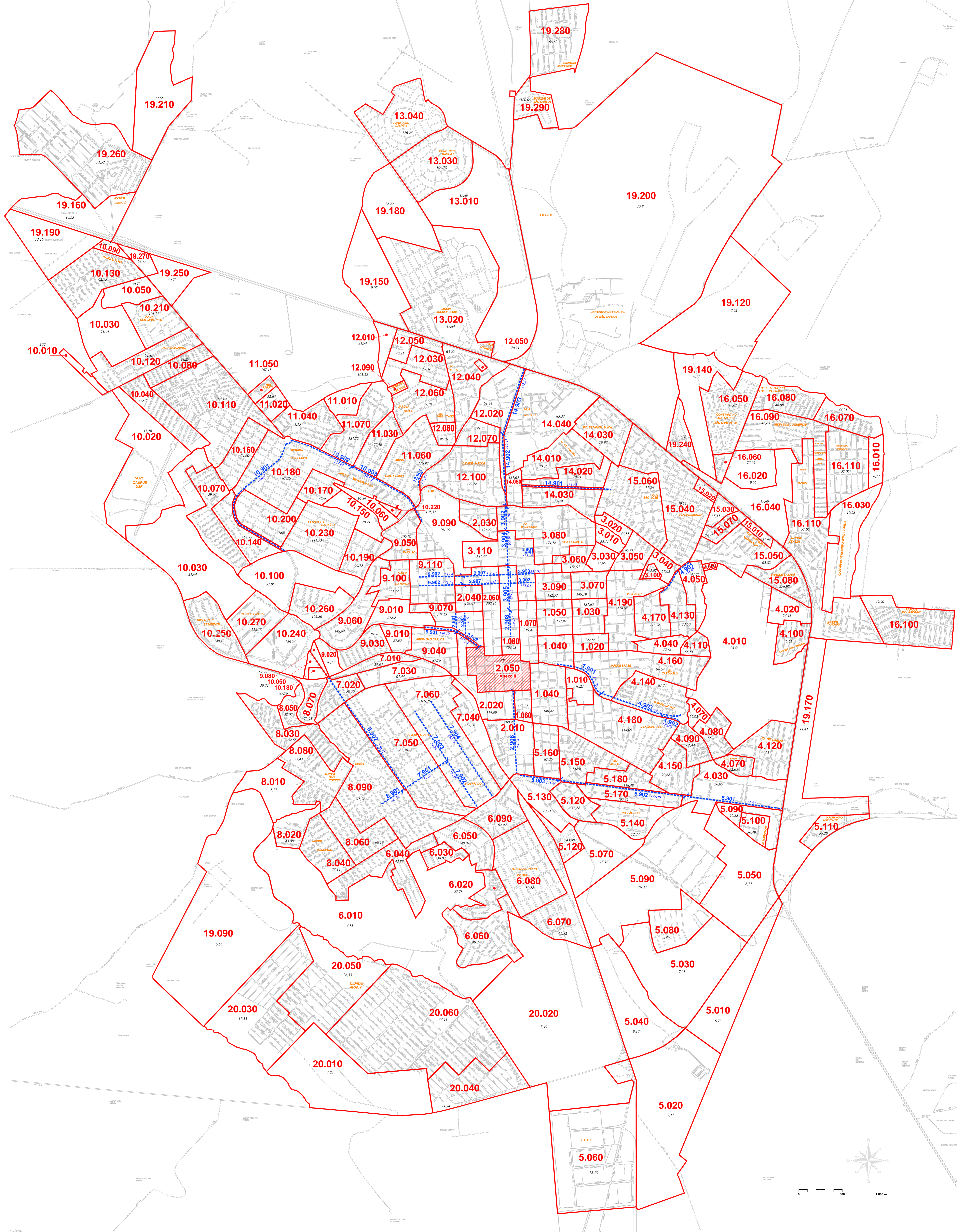
- LEGENDA**
- ZONA 1
 - ZONA 2
 - ZONA 3
 - ZONA 4
 - ZONA 5
 - ZONA 6
 - ZONA 7
 - ZONA 8
 - ZONA 9
 - ZONA 10
 - ZONA 11
 - ZONA 12
 - ZONA 13
 - ZONA 14
 - ZONA 10/zona 3
 - ZONA 10/zona 4
 - ZONA 10/chácaras de recreio
 - PERÍMETRO URBANO
 - PERÍMETRO MUNICÍPIO

ANEXO 1
DA LEI DE ZONAMENTO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
LEI 5135 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1992
LEI 5748 DE 30/01/1995 E DE 15/04/1995 (ALTERAÇÕES)
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, SUFRENDA, ORÇAMENTO, TENDÊNCIA E INOVAÇÃO
SETOR DE CARTOGRAFIA E GERENCIAMENTO
ESCALA: 1/20000



ANEXO 3 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

PLANTA GENÉRICA DE VALORES

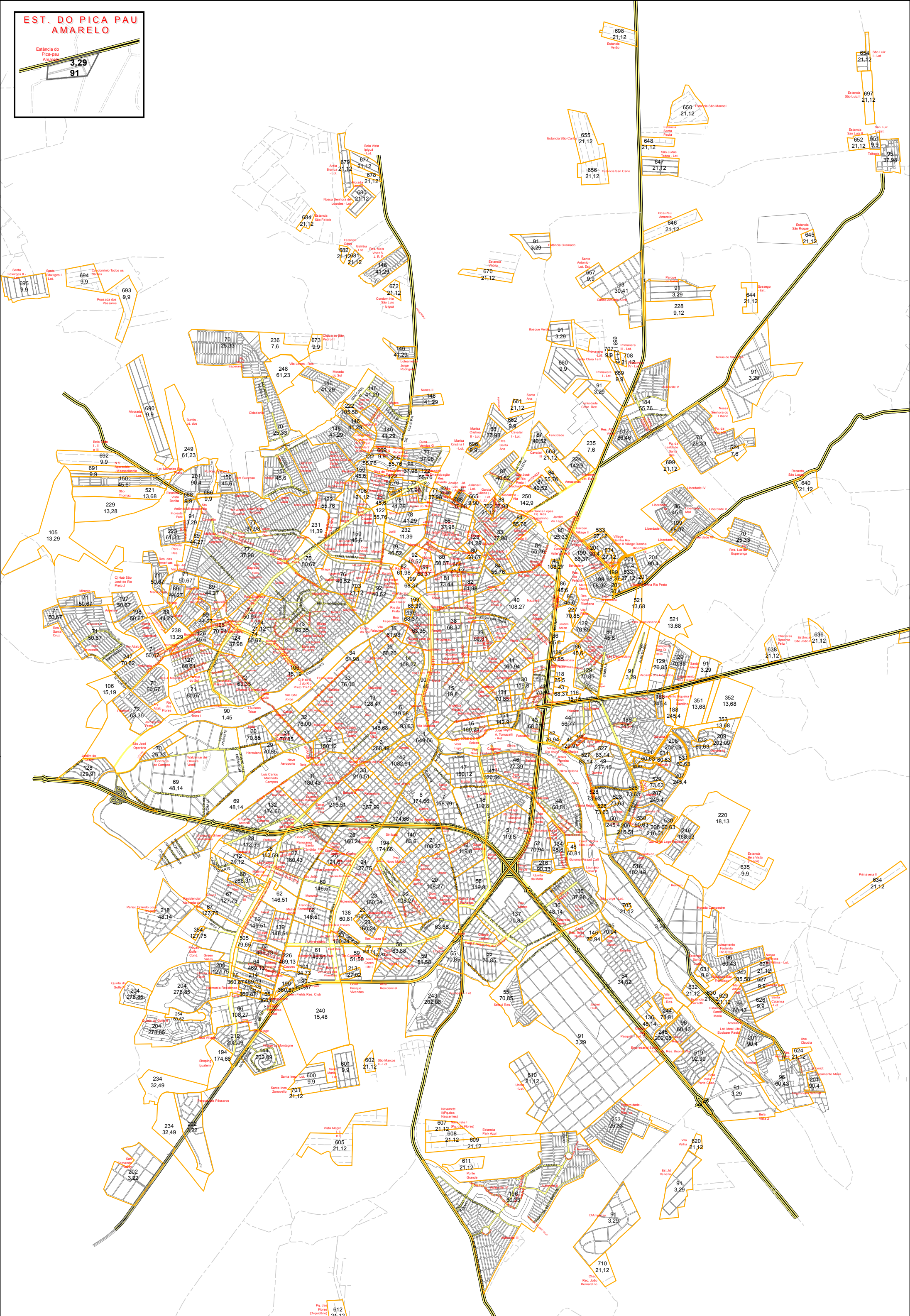


ANEXO 4 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**MAPA COM VALORES DO M² PARA CÁLCULO DO IMPOSTO
SOBRE A PROPRIEDADE URBANA SEM EDIFICAÇÃO**

EST. DO PICA PAU AMARELO

Estância do Pica-pau Amarelo
3,29
91



Legenda

- Zonas
- AL (Área de Lazer)
- APP (Área de Preservação Permanente)

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Mapa com valores do m2 para cálculo do imposto sobre a propriedade urbana sem edificação.

Lei Complementar nº 400/2013 e Decreto Municipal nº 17.215, de 12 de dezembro de 2014