

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Helena de Moura Vogt

**A REDE DE AGENTES IMOBILIÁRIOS E O DÉFICIT HABITACIONAL NA
CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL URBANA DE SANTA CRUZ DO SUL / RS**

Santa Cruz do Sul
2020

Helena de Moura Vogt

**A REDE DE AGENTES IMOBILIÁRIOS E O DÉFICIT HABITACIONAL NA
CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL URBANA DE SANTA CRUZ DO SUL / RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Linha de Pesquisa Território, Planejamento e Sustentabilidade, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

Santa Cruz do Sul
2020

Helena de Moura Vogt

**A REDE DE AGENTES IMOBILIÁRIOS E O DÉFICIT HABITACIONAL NA
CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL URBANA DE SANTA CRUZ DO SUL / RS**

Essa dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Linha de Pesquisa Território, Planejamento e Sustentabilidade, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.



Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor Orientador - UNISC



Dr.^a Grazielle Betina Brandt

Professor Examinador - UNISC



Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Professor Examinador - UFRGS

Santa Cruz do Sul
2020

AGRADECIMENTOS

A partir dessa dissertação, agradeço imensamente ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UNISC por todo o conhecimento, suporte e discussões que me abriram um mundo. De uma arquiteta apaixonada por urbanismo, o programa me contemplou com as mais diversas escalas de olhares. E isso sem dúvida me tornou uma pesquisadora mais interdisciplinar que além do urbano, agora enxerga todo um complexo território.

Portanto, agradeço a CAPES pela bolsa de pesquisa. Ao meu querido, paciente e sempre disponível orientador Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira. Aos excelentes professores Ângela, Cidonea, Cláudia, Erica, Grazi, Cadoná, Brose, Rosí, Sílvia, Virginia, Olgário um muito obrigada por cada aula. À Prof. Dr.^a Heleniza Ávila Campos por contribuições pertinentes a minha dissertação.

Aos meus colegas Bianca, Josi, Gabi, Jaime, Luís, Roberto e Alexandre agradeço a todo conhecimento compartilhado em aula. Vocês são sem dúvida os melhores professores particulares que eu poderia ter dentro de sala de aula, bar ou campo. A minha querida colega e amiga Camila com quem pude trabalhar junto e aprender muito sobre o meio ambiente, obrigada.

Às amigas e amigos Brenda, Gui, Luciene, Letícia, Deyvid e Rosana com quem compartilhei mesmo longe toda etapa do meu projeto. Um muito obrigada em especial a Deyvid e Rosana pela ajuda nos primeiros rascunhos de resumo que me impulsionaram ao mundo da pesquisa.

Por último agradeço aos mais especiais da minha vida. Minha grande família maravilhosa. Alice, minha ouvinte sem reclamar de cada descoberta que fazia em leituras, te amo. Obrigada por me escutar e deixar falar sobre urbanismo contigo. Camila, minha irmã e orientadora, obrigada por nunca desistir do meu português. Otávio, João, Maurício e Leonardo obrigada por me ouvirem falar de condomínios. Mãe e pai, vocês simplesmente são incríveis. Obrigada por serem sempre os primeiros a escutarem minhas apresentações. Tia, obrigada por ser a primeira mulher a abrir o caminho na pesquisa. Hugo e vó, amo vocês. Pedro, meu amigo e marido obrigada por me ajudar em tudo, te amo imensamente.

RESUMO

O estudo busca compreender a configuração territorial urbana do município de Santa Cruz do Sul, notadamente a expansão do perímetro urbano e da área urbana do município, produzida pela rede de agentes imobiliários e justificada *a priori* pelo déficit habitacional do município. A investigação e análise parte do pressuposto de que a produção do espaço urbano é realizada por um conjunto de agentes sociais, visto que o valor da terra urbana é um produto social. Entretanto, como a terra é uma mercadoria que pode ser convertida em muitas formas de troca, no decorrer dos anos tornou-se valorizada e passou a ser objeto de especulação imobiliária. O setor imobiliário e a indústria da construção civil têm atuado diretamente na produção intensiva de novos e diversificados produtos imobiliários na cidade, num processo de expansão urbana que supostamente busca sanar o déficit habitacional existente do município. Assim, a partir desse processo rápido, contraditório e desordenado de crescimento urbano, buscou-se compreender quais têm sido as relações e as contradições existentes entre o processo de expansão territorial da área urbana, promovido pela rede de agentes imobiliários e a dinâmica do déficit habitacional, bem como o número de domicílios vagos, em Santa Cruz do Sul. A cidade média de Santa Cruz do Sul está localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul, sendo a cidade mais populosa e o principal centro industrial e de comércio e serviços da região do Vale do Rio Pardo. Principal polo de atração de capitais e de pessoas na escala regional, a cidade apresenta-se espacialmente fragmentada e socialmente segregada na escala do território municipal. Em suma, a compreensão da configuração territorial de Santa Cruz do Sul através da constituição e funcionamento da rede de agente imobiliários e sua relação com o déficit habitacional surgiu como uma necessidade para a compreensão das articulações e conflitos entre os distintos agentes sociais que produzem o espaço urbano no território municipal. Metodologicamente, a abordagem materialista dialética através de suas categorias constituiu-se no caminho teórico do estudo que expressou a concepção do território como totalidade. Ao fim, observou-se diversas relações e contradições existentes no espaço urbano de Santa Cruz do Sul a partir da complexa rede de agentes com interesses, crenças e ações que tornaram e tornam a sua expansão territorial urbana mais segregada Norte/Sul tanto do ponto de vista espacial quanto social.

Palavras chave: Expansão territorial urbana. Déficit Habitacional. Rede de Agentes Imobiliários.

ABSTRACT

The present study aimed to understand the urban territorial configuration in Santa Cruz do Sul, specifically its expansion of the urban perimeter and urban area, produced by the network of real estate agents and justified by the municipality housing deficit. The research and analysis are based on the assumption that the production of urban space is realized by a set of social agents since the value of urban land are considered a social product. However, as the land is a commodity converted in many forms of exchange, it became valuable and intensively speculated. The real estate sector and the industry of construction had acted directly on the intensive new and diverse real estate production in the city, in a process of urban expansion that seems to solve the housing deficit. Therefore, from this fast, contradictory and disorderly urban grow, it was aimed to understand which had been the relationship and contradictions between the urban territorial expansion promoted by the network of real estate agents and the dynamic of the housing deficit and vacates homes in Santa Cruz do Sul. The middle city of Santa Cruz do Sul is localized in the central-eastern mesoregion of Rio Grande do Sul. It is the most populous city and the main industrial, trade and service centre in the Rio Pardo' valley region. As the main centre of attraction of capital and people on the regional scale, the city is spatially fragmented and socially segregated in the municipal territory scale. Then, the understanding of the urban territorial configuration in Santa Cruz do Sul, as well as the constitution and operation of the network of real estate agent and its relationship with the housing deficit, emerge as a need to further understanding the articulations and conflicts between the different social agents that produce the urban space in the municipal territory. Regarding the methods, the dialectical materialist approach and its categories constituted the theoretical path of the study that expressed the conception of the whole territory. Finally, we observed several relationships and contradictions in the urban space of Santa Cruz do Sul, from the complex network of agents with interests, beliefs and actions that made and makes their urban territorial expansion more segregated North/South in the spatially and socially point of view.

Keywords: Urban territorial expansion. Housing deficit. Network of real estate agents.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Déficit Habitacional Urbano e Domicílios Vagos Urbanos nas Cidades Médias.....	3
Figura 2 - Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul.	4
Figura 3 - Modelo de estrutura e de desenvolvimento de cidades latino-americana. ..	20
Figura 4 - Diagrama da rede de agentes existentes na configuração do espaço urbano no território de Santa Cruz do Sul.....	28
Figura 5 - Diagrama da relação de agentes entrevistados em rede no território de Santa Cruz do Sul.....	29
Figura 6 - The Advocacy Coalition Framework.....	32
Figura 7 - Diagrama da relação de agentes entrevistados em rede no território de Santa Cruz do Sul.....	37
Figura 8 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional - Brasil - 2000/2010.....	44
Figura 9 - Déficit Habitacional Urbano da Região do Vale do Rio Pardo - 2010.....	48
Figura 10 - Domicílios Vagos Urbano Total de 2010 da Região do Vale do Rio Pardo.	48
Figura 11 - Loteamentos e condomínios entre 2000 e 2010 georreferenciados.	51
Figura 12 - Evolução da Área do Perímetro Urbano (1940-2019).	58
Figura 13 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1938 sobre malha urbana atual.	59
Figura 14 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1960 sobre malha urbana atual.	60
Figura 15 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1975 sobre malha urbana atual.	61
Figura 16 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1995 sobre malha urbana atual.	62
Figura 17 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/2007 sobre malha urbana atual.	63
Figura 18 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/projeto de 2019 sobre malha urbana atual.....	64
Figura 19 - Zonais Fiscais em Santa Cruz do Sul/2019.	73
Figura 20 - Zonas Fiscais de Santa Cruz do Sul em 2018.	75
Figura 21 - Projetos de Loteamento e Condomínios no período de 2000-2010 em Santa Cruz do Sul.....	76

Figura 22 - Domicílios Particulares com renda per capita/responsáveis de até 3 Salários Mínimos em 2000 e 2010 em suas respectivas zonas urbana da data em Santa Cruz do Sul/RS.....	79
Figura 23 - Dados IBGE 2010, Santa Cruz do Sul/RS.	80
Figura 24 - Representações das divisões/delimitações/segregações observadas pelos agentes entrevistados no Município de Santa Cruz do Sul.	82
Figura 25 - Análise de Segregação Socioeconômica e projetos de loteamentos e condomínios em Santa Cruz do Sul/RS.....	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nº de lotes em projeto entre os anos de 2000 e 2010	53
Gráfico 2 – Área (ha) e Nº de lotes em projeto entre os anos de 2000 e 2010 para Loteamentos e Condomínios em Santa Cruz do Sul/RS.....	77
Gráfico 3 – Área (ha) dos Loteamento/Condomínios em Respectiva Zona Fiscal nos anos de 2000 a 2010 em Santa Cruz do Sul/RS.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variáveis Brasil 2000/2010/2015 (déficit habitacional e domicílios vagos).	44
Tabela 2 - Variáveis Brasil 2000/2010 (população e domicílios particulares permanentes)	45
Tabela 3 - Variáveis Santa Cruz do Sul/RS	49
Tabela 4 - Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar em Santa Cruz do Sul – 2000.....	52
Tabela 5 -Déficit Habitacional Urbano para domicílios com diferentes rendimentos de salários mínimos em Santa Cruz do Sul – 2010.....	52
Tabela 6 - Evolução Populacional e Urbana de Santa Cruz do Sul.....	58
Tabela 7 - Zonas Fiscais e respectivos valores venais.	71

LISTA DE ABREVIações

FJP	Fundação João Pinheiro
MCMV	Minha Casa Minha Vida
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
BNH	Banco Nacional da Habitação
IPTU	Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IRT	Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PMSCS	Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PIB	Produto Interno Bruto
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNIC	Sistema Nacional de Informações das Cidades
PIC	Política de Informações
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
ha	Hectare
COREDE	Conselhos Regional de Desenvolvimento
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	A PRODUÇÃO DA CIDADE PELA DINÂMICA DO CAPITAL	13
	2.1. A produção da cidade.....	13
	2.2. A terra urbana como valor de troca	16
	2.3. As dinâmicas entre o rural e o urbano	18
3	A REDE DE AGENTES EXISTENTES NA PRODUÇÃO E EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA.....	25
	3.1. A rede de agentes no território	25
	3.2. As coalizões entre agentes e o setor público no território	31
4	A POLÍTICA HABITACIONAL E O DÉFICIT HABITACIONAL	39
	4.1. As políticas habitacionais e o déficit habitacional brasileiro.....	39
	4.2. Os déficits habitacionais de Santa Cruz do Sul	47
5	A DINÂMICA DA EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA DE SANTA CRUZ DO SUL.....	57
	5.1. Os avanços dos limites territoriais urbanos de Santa Cruz do Sul	57
	5.2. O valor do solo e sua expansão por parcelamentos.....	68
6	CONCLUSÃO.....	85
	REFERÊNCIAS.....	88
	APÊNDICE	93
	ANEXO A	104

1 INTRODUÇÃO

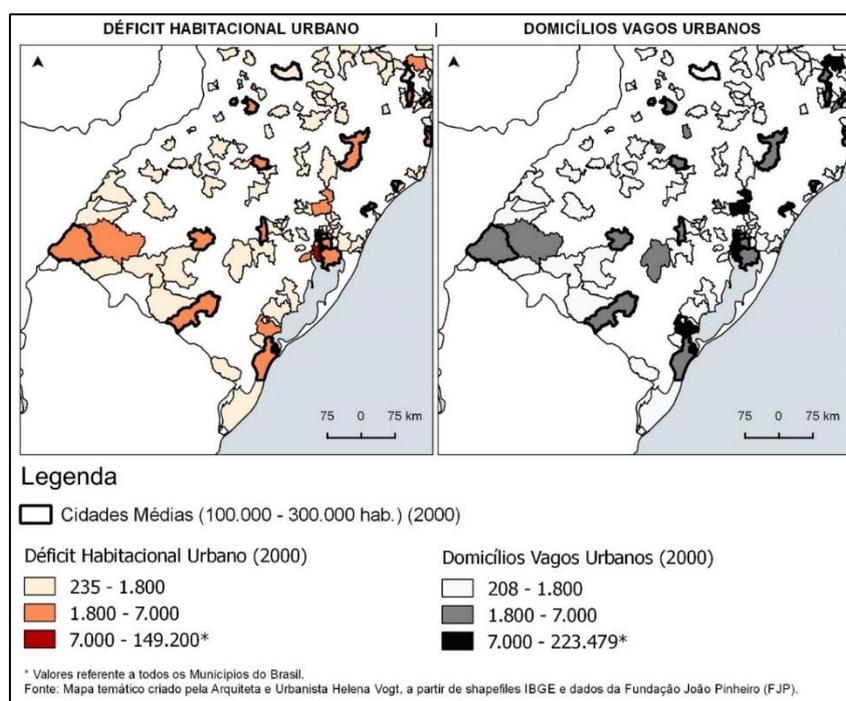
Nas últimas décadas, as cidades médias brasileiras cresceram em ritmo tão intenso quanto às grandes cidades. Conforme Andrade & Serra (2001), os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes no período entre 1970 e 2000, aumentando seu número de municípios de 157 para 303. Além disso, o crescimento populacional dos municípios desse porte contribuiu para ampliar a importância do estrato superior (entre 100 mil e 500 mil habitantes). Este último estrato, portanto, que também dobrou a sua frequência entre os anos de 1970/2000, elevou seu número de municípios de 69 para 140 e sua participação populacional de 5,1% para 10,6%. Logo, o surgimento de novas e mais populosas cidades médias, ultrapassando até mesmo municípios de maior tamanho populacional, tornou-se de extrema relevância para futuras investigações.

O crescimento populacional destas cidades médias se deve ao processo de realocização de plantas industriais em cidades, com oferta de mão de obra barata em razão da infraestrutura disponível, dos incentivos fiscais das prefeituras municipais, e da proximidade com as fontes de matéria prima. A complexificação e a dinamização das atividades do setor de comércio e serviços foram responsáveis igualmente pela maior dinamização da economia urbana das cidades médias e pela atração de novos imigrantes, não apenas trabalhadores de baixa renda, mas também integrantes da classe média que buscaram, respectivamente, melhores oportunidades de emprego e melhores condições de vida. Portanto, as cidades, sejam pelo seu aumento populacional decorrente do crescimento natural de sua população, ou sejam pelos movimentos migratórios, necessitam periodicamente aumentar o seu estoque de moradias para que todos os cidadãos possuam uma parcela habitável na cidade. Entretanto, em função do intenso crescimento demográfico, dinâmica especulativa e excludente da rede do mercado imobiliário, muitos cidadãos residem em espaços precários, coabitando moradias, sendo segregados espacialmente em locais periféricos, sem infraestrutura e distantes das áreas centrais, no contexto de recorrentes expansões do perímetro urbano. Assim, a partir desse processo rápido, contraditório e desordenado de crescimento urbano, orientado sobretudo pela

lógica especulativa e excludente do mercado imobiliário, levou-se a um aquecimento do mercado imobiliário dado pelo aumento da demanda habitacional.

A partir dessas transformações as cidades médias são objetos de interesse, já que estão no início de um longo processo que as torna, de um lado, mais competitivas regionalmente e, de outro lado, mais segregadas sobre seu próprio território pelo mercado especulativo. Ou seja, as cidades médias por possuírem uma rede de agentes interessada em desenvolver o mercado, serviços e a indústria, com elevado aumento populacional, e não possuírem ainda grandes problemas urbanos como altos valores de déficit habitacional urbano e domicílios vagos urbanos (Figura 1), são objetos de estudo mais factíveis para futuras análises. Portanto, essas se encontram no início de um longo processo de concentração populacional e econômica, que pode vir a aumentar seus problemas urbanos quanto a segregação socioespacial.

Figura 1 - Déficit Habitacional Urbano e Domicílios Vagos Urbanos nas Cidades Médias.

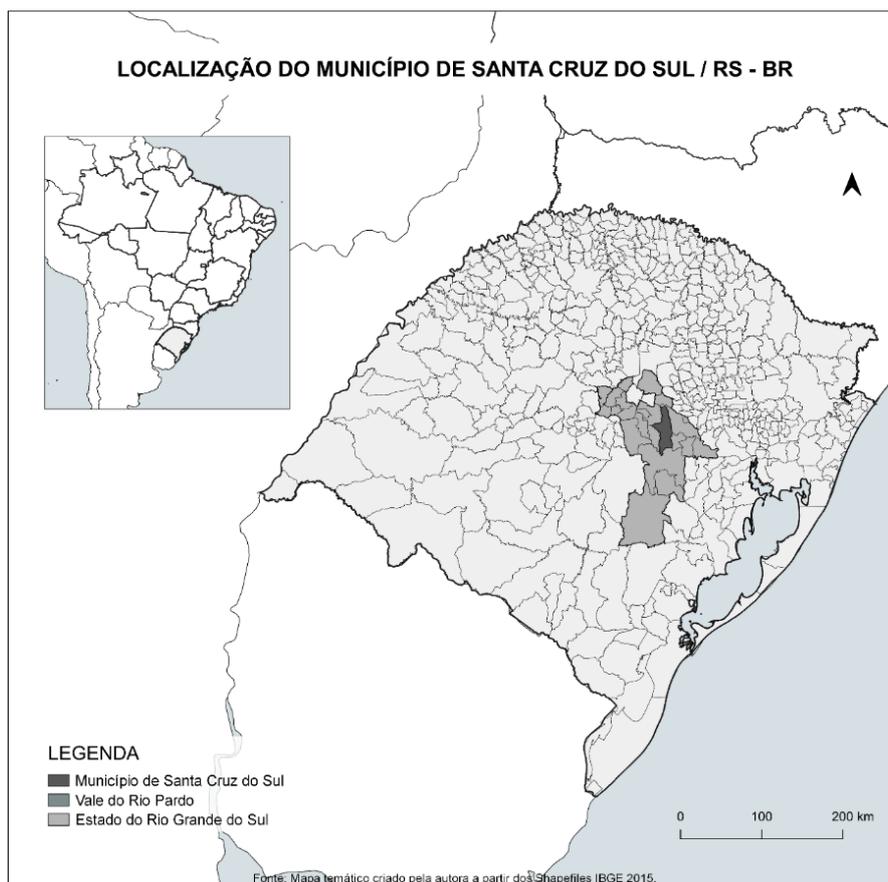


Fonte: Mapa temático produzido pela autora a partir de *shapefiles* disponibilizados pelo IBGE e dados da Fundação João Pinheiro (FJP).

A cidade média de Santa Cruz do Sul, localizada na mesorregião centro-oriental do Rio Grande do Sul (Figura 2), é a cidade mais populosa e o principal centro industrial, de comércio e serviços da região do Vale do Rio Pardo (RS). É

também uma das cidades que tem apresentado intenso e desigual processo de urbanização nas três últimas décadas. Conforme Arend et al (2019), Santa Cruz do Sul concentra em sua área urbana três atividades geradoras da dinâmica regional que lhe concede o papel de cidade polo regional: 1) a presença das principais sedes de empresas globais de tabaco, tais como Souza Cruz, Philip Morris e Universal Leaf Tabacos Ltda.; 2) a criação em 1993 da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que se constitui em um forte elemento atrativo de impacto social e econômico na região; e 3) a constituição de um amplo e diversificado setor de comércio e serviços que atende à demanda regional. Em 2013 o município de Santa Cruz do Sul apresentou PIB de R\$ 6,67 bilhões (48,8% do total do COREDE¹ Vale do Rio Pardo) sendo, portanto, o principal centro da região do Vale do Rio Pardo.

Figura 2 - Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul.



Fonte: Mapa temático produzido pela autora a partir de *shapefiles* IBGE 2015.

¹ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

Diferentes autores já analisaram a cidade de Santa Cruz do Sul a partir de distintas perspectivas disciplinares. Silveira (2003) analisou o processo de constituição da periferia urbana, focando na lógica de produção e de segregação espacial das vilas periféricas localizadas no quadrante sul da cidade, e ocupadas por trabalhadores safristas. Winck (2000) analisou o processo de urbanização da cidade identificando os principais fatores demográficos, culturais, econômicos e urbanísticos, que caracterizaram caracterizando cada período desse processo. Campos & Silveira (2014) analisaram o processo de produção de loteamentos e condomínios fechados residenciais na periferia da cidade, caracterizando a tipologia e o conteúdo auto segregado desses novos produtos imobiliários, e seus reflexos na fragmentação espacial da cidade. Já, Silva (2015) abordou os padrões espaciais emergentes advindos do processo de consumo, produção e uso do espaço urbano na cidade. Por fim, Reis (2018) analisou a participação da indústria da construção civil na produção do espaço urbano periférico da cidade, analisando tanto loteamentos e condomínios fechados quanto loteamento populares realizados no período recente da urbanização da cidade. Entretanto, embora fundamentais para compreender o processo recente de urbanização da cidade média de Santa Cruz do Sul, tais contribuições não analisaram a constituição das redes de agentes imobiliários em sua relação com o processo de expansão espacial da cidade e com o seu déficit habitacional².

Neste presente documento, a investigação e análise partem do pressuposto que a produção do espaço urbano é realizada por um conjunto de agentes sociais constituído pelo Estado, proprietários fundiários, proprietários industriais e comerciais, incorporadores imobiliários e grupos sociais excluídos (CORREA, 1999). Assim, a produção do espaço está vinculada a uma rede de agentes das mais diversas classes, pois o valor da terra urbana é um produto social que pode ser explorado por qualquer um, independentemente da classe (GOTTDIENER, 1993). Entretanto, como a terra é uma mercadoria que pode ser convertida em muitas formas de troca e, em contraste a outras, valoriza-se no

² O déficit habitacional abordado nesse trabalho refere-se aos componentes apontados pela Fundação João Pinheiro, tais como: domicílios precários (domicílios improvisados, rústicos) coabitação familiar, famílias conviventes, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados.

decorrer dos anos, tende-se a pressionar o setor imobiliário a superproduzir irracionalmente.

Como observa Gottdiener (1993), a formação dessa rede perpassa os setores privado e público, de modo a tornar indistinguíveis os dois setores que configuram o território. Deste modo, a formação da rede em questão é composta, frequentemente, de um grupo seletivo de agentes com interesses similares à especulação do solo e à apropriação da renda da terra na cidade. Assim, a dinâmica de funcionamento do mercado imobiliário tem, geralmente, priorizado o atendimento da demanda solvável da população, preocupando-se em atender, ou mesmo criar a necessidade de aquisição de novos produtos imobiliários, para as classes médias e classes mais abastadas das cidades. O atendimento dessa demanda na população de baixa renda não tem sido prioridade pelo mercado. Entretanto, quando nela são injetados recursos públicos proveniente de políticas habitacionais federais, como o programa federal Minha Casa Minha Vida, que possibilita a produção de novas moradias para as classes populares da população brasileira, o interesse imobiliário passa a crescer.

É nesse sentido, que os agentes e suas redes, que concebem o espaço como elemento essencial para suas estratégias, representam não só uma forma de mobilização, como também uma estratégia de organização e de ação com interesses, que dão forma ao urbano (TRINDADE, 1998). Essas tais redes são a mediação entre a relação dos agentes que constituem o território e o espaço urbano. Nesse sentido, o interesse da rede de agentes imobiliários pelas áreas urbanas vazias, também se fez presente em relação às áreas ainda rurais que se encontravam na linha de frente da expansão urbana. Tal interesse, muitas vezes, também resulta na pressão junto ao poder público municipal, visando a expansão do perímetro urbano e da infraestrutura urbana, de modo a garantir a viabilidade da promoção imobiliária de novos empreendimentos, e a reprodução ampliada do capital imobiliário. Dessa forma, o déficit habitacional passou a ser um problema enfrentado pelas políticas públicas, já que a configuração territorial pela rede de agentes, que especulam o solo, reconfigurou as cidades médias de modo que a classe baixa não teve o mesmo direito à cidade como as demais classes.

A problemática do presente estudo, então, buscou compreender a constituição e a atuação da rede de agentes que reconfiguram os espaços da cidade com muita, pouca ou nenhuma relação com as reais necessidades habitacionais do município. E como ocorre a atuação dessa rede de agentes, que promove a expansão territorial urbana, através da implementação de loteamentos e condomínios horizontais. Como assinalado por Harvey (1982), para garantir a realização do capital imobiliário nesse espaço especulado, os agentes sociais, muitas vezes, atuam articulados em rede organizadas. Dentre essas redes, destaca-se a rede de agentes imobiliários no cenário da urbanização brasileira, constituída pelos proprietários fundiários, incorporadores imobiliários e construtoras. É importante aqui observar ainda a possibilidade de participação de outros agentes, os quais, através de intensa interação e pressão junto ao poder público municipal, resultam na crescente incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano dos municípios, com a realização de loteamentos e condomínios fechados. Ademais, nota-se também que o poder público integra, em certas situações, essa rede de produção do espaço urbano. Seja se submetendo a forte pressão desses agentes mencionados, ou atuando diretamente na produção do espaço urbano e de sua expansão territorial através das políticas públicas de construção habitacional, e/ou através das ações de agentes políticos-proprietários, quando se tem agentes privados que também possuem cargo ou mandato público.

Portanto, acerca dessa especulação imobiliária sobre o parcelamento do solo urbano através de uma rede de agentes no município de Santa Cruz do Sul, é que o sentido tradicional do déficit habitacional é posto em prática. Pois indicadores de déficit habitacional induzem equivocadamente a expectativas de enfrentar somente a questão da moradia de forma setorial, camuflando uma complexa realidade através de uma quantificação padronizada, atemporal e pretensiosamente técnica e neutra (Fundação João Pinheiro, 2005). Sendo assim, a implementação habitacional desvinculada de um complexo entendimento sobre a realidade social que o município apresenta, pode aprofundar a desigualdade de renda e "(...) o rico e o relativamente bem remediado podem conseguir grandes benefícios, enquanto o pobre, e

consequentemente imóvel, terá somente oportunidades restritas” (HARVEY, 1980, p. 51).

Diante desses impasses derivados da expansão territorial urbana do município questionou-se: Quais têm sido as relações e as contradições existentes entre o processo de expansão territorial da área urbana, promovido pela rede de agentes imobiliários, e a dinâmica do déficit habitacional, na cidade média de Santa Cruz do Sul? Para ir em busca desta resposta, especificamente objetivou-se também: analisar a evolução da área urbana de Santa Cruz do Sul entre 1938 a 2018 através da legislação sobre seu perímetro urbano, e a partir dela, mapear sua evolução; caracterizar os loteamentos e os condomínios residenciais horizontais produzidos entre o período entre 2000 e 2010³ em relação ao público alvo que se destina na cidade, quanto à renda salarial dos moradores e quanto à localização dos empreendimentos nas zonas fiscais da cidade; identificar na cidade as áreas com a presença da população de baixa renda e de domicílios que se enquadram aos critérios de definição do déficit habitacional apontados pela Fundação João Pinheiro; e compreender as estratégias de ação e as relações dos agentes que integram a rede de agentes imobiliários na promoção de empreendimentos imobiliários localizados na periferia da cidade.

O recurso metodológico que condisse com a abordagem do estudo foi o método de análise do materialismo histórico dialético elaborado por Karl Marx, já que a relação do capital imobiliário produzido por uma rede de agentes imobiliários e as necessidades habitacionais da sociedade e do território como espaço demonstram-se contraditórias nessa relação. Assim como relata Harvey (2005), a teoria marxista fornece um tipo de compreensão teórica e material que permitirá entender os relacionamentos recíprocos entre a geografia e a história, começando pelo entendimento de acumulação até a dedução de certas necessidades com respeito às estruturas geográficas. A posteriori se verificará uma paisagem criada pelo capitalismo como um lugar da contradição e da tensão oriundas de uma dinâmica entre produção e demanda.

Em suma, a compreensão da configuração territorial de Santa Cruz do Sul

³ O período analisado justifica-se pelos dados restritos fornecidos pela Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional do Município de Santa Cruz do Sul.

através da dinâmica da rede de agente imobiliários e do déficit habitacional se faz necessária para a compreensão das articulações e conflitos no território e entre suas partes constituintes. Desta forma, o método de abordagem dialético por suas categorias (i.e. totalidade, mediação, contradição e historicidade) representaram o caminho teórico do estudo que expressa a concepção do território como totalidade. A categoria da *totalidade*, auxilia a compreensão dialética entre a produção imobiliária por uma rede de agentes, a demanda habitacional e suas repercussões em nível local. Esta compreenderá a realidade nas suas íntimas leis e revelará as conexões internas e necessárias à compreensão da realidade. A categoria da *mediação*, é expressa por fenômenos, ou ainda, o conjunto destes que a constitui formando uma teia de relações contraditórias, assim como a rede de agentes imobiliários na configuração territorial que se dispõem de forma sobrepostas permanecendo estritamente ligadas historicamente. Já a categoria da *contradição* no método dialético é o princípio básico do movimento pelo qual os seres existem, pois ela contrapõe a lógica, indo além dela, desbravando um espaço em que a lógica não consegue ocupar para a compreensão da totalidade. Pois, assim como a lógica de uma coesa configuração territorial, a contradição existente leva ao estudo a compreensão além da lógica. Os diferentes agentes que integram a rede de agentes imobiliários possuem interesses, estratégias e práticas de ação que ora se articulam, ora se contradizem no processo de produção do espaço urbano. Há também um conjunto de contradições que foram analisadas nesse processo de produção e expansão do espaço urbano, através da relação dessa rede com o poder público municipal, notadamente em suas instâncias executiva e legislativa. E por sua vez, a categoria da historicidade vincula-se fortemente ao estudo já que para a compreensão das mudanças do território, do processo de urbanização, foi necessário analisar sua historicidade e seus agentes, pois a configuração do território é um processo em constante transformação situada no tempo e no espaço, constituinte e constituída por relações que são históricas. Assim, com base nesse método de abordagem, este estudo buscou compreender a complexidade da configuração territorial em sua totalidade a partir de suas mediações, de suas contradições e de sua historicidade.

A vista disso, nessa pesquisa de caráter descritivo/analítico foi fundamental

a compreensão territorial urbana de Santa Cruz do Sul, já que esta possui relação com demais municípios da região ao atrair grande fluxo de pessoas que reconfigura seu território a partir de uma intensa produção habitacional. Logo, a procura de compreender a configuração do território valeu-se da pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas. Na pesquisa documental, relacionou-se os dados da implementação de loteamentos e condomínios de 2000-2010 disponibilizados em 01 de agosto de 2018 pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, com dados específicos do município quanto ao seu déficit habitacional de 2000 e 2010 obtido pela Fundação João Pinheiro e dados do censo 2000 e 2010 do IBGE. Já nas entrevistas, buscou-se compreender as estratégias de ação e as relações dos agentes que integram a rede de agentes imobiliários na promoção de empreendimentos imobiliários localizados na periferia da cidade. Para tanto, foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas gravadas com duração entre 15–60min com diferentes agentes (i.e.; 02 secretários da PMSCS, 02 Técnicos da PMSCS, 02 agentes de diferentes construtoras, 02 Vereadores, 02 agentes de diferentes associações de moradores, 02 proprietários fundiários e 01 incorporador imobiliário) durante os meses de junho e julho de 2019. Sendo importante ressaltar que, durante as entrevistas, foi utilizado um mapa base para que os entrevistados esquematizassem as divisões/delimitações/segregações observado por eles na cidade de Santa Cruz do Sul.

A pesquisa documental portanto envolveu o levantamento de dados primários coletados na prefeitura sobre os loteamentos e condomínios residenciais horizontais, tais como: nome da construtora/incorporadora, número de lotes, área da gleba, zona fiscal e data do projeto entre os anos de 2000 e 2010; e de dados secundários referente ao déficit habitacional (i.e. déficit habitacional total/relativo/urbano/rural/salarial com seus respectivos componentes e nº de domicílios vagos) do município fornecido pela Fundação João Pinheiro. A partir desses dados, se analisou a interrelação entre os números de lotes, características de loteamentos e condomínios produzidos pela rede de agentes e os dados habitacionais característicos da demanda do município de Santa Cruz do Sul entre os anos 2000 e 2010. Também, a partir da pesquisa documental, dados secundários do IBGE, foram coletados referentes

à Santa Cruz do Sul como: população total e urbana, condições de infraestrutura e densidades demográficas. Esses dados, complementados pelos dados da Fundação João Pinheiro, possibilitaram verificar as reais características e necessidades do município de Santa Cruz do Sul.

Buscou-se através da realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes da rede de agentes imobiliários, que promovem loteamentos e condomínios, compreender a configuração territorial e o déficit habitacional do município de Santa Cruz do Sul. Além disso, foi investigado se o setor imobiliário atua de acordo com as reais necessidades habitacionais do município, e como esse interfere no parcelamento do solo urbano pelo capital da produção habitacional. Desta forma, a relevância da compreensão da expansão e configuração territorial urbana do município de Santa Cruz do Sul, a partir da rede de agentes imobiliários pela implementação de loteamentos e condomínios e de sua relação e contradição com o déficit habitacional, é significativa para as políticas públicas sociais e de planejamento do território. Sendo que a partir do entendimento de que o espaço urbano é produto das relações sociais e gestões territoriais, as quais repercutem no modo de vida de seus cidadãos, vinculado com as reais necessidades sociais urbanas, é que a discussões sobre a produção e planejamento do espaço se tornarão palpáveis.

O presente estudo está inserido na temática do Grupo de Pesquisas e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) da UNISC-CNPq que já vem analisando as expansões da malha urbana, com seus vazios urbanos, a valorização imobiliária em aglomerados não metropolitanos, localizados nos Vales do Rio Parto e Taquari. A compreensão sobre as redes de agentes urbanos, a configuração do território e suas consequências diretas para a sociedade, a partir da análise dos dados sobre o déficit habitacional, pode auxiliar no entendimento sobre os conflitos entre demanda e procura do mercado imobiliário.

Assim posto, nesse trabalho buscou-se correlacionar a produção imobiliária e as necessidades habitacionais do município de Santa Cruz do Sul, para que haja maior regulação do solo urbano. Além disso, com esse trabalho também se espera poder complementar e auxiliar outros que também visarão uma melhor compreensão sobre o processo de expansão e ocupação do espaço urbano de

Santa Cruz do Sul, pois a cidade e o município possuem grande centralidade regional, e nessa condição atraem fluxos diversos dos demais municípios da região do Vale do Rio Pardo e de regiões próximas, dentre eles novos moradores e capitais, que retroalimentam a dinâmica do mercado mobiliário e do déficit habitacional.

Esse trabalho organiza-se, além dessa introdução em quatro capítulos correlacionados. Em um segundo capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica e conceitual assentada na compreensão do processo sobre a produção e reprodução da cidade pela dinâmica do capital. No terceiro capítulo discorre-se sobre a constituição e funcionamento da rede de agentes que incide nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbano no território. No quarto capítulo aborda-se o déficit habitacional incorporado às políticas habitacionais. E na sequência, no quinto e último capítulo, se abordará a dinâmica da expansão territorial urbana sobre as áreas rurais, contendo a análise do município de Santa Cruz do Sul. Ao fim desse trabalho, a partir do material coletado e correlacionado sobre a expansão urbana em Santa Cruz do Sul, espera-se compreender quais têm sido as relações e as contradições existentes no processo de expansão territorial da área urbana, promovido e pela rede de agentes imobiliários e a dinâmica do déficit habitacional.

2 A PRODUÇÃO DA CIDADE PELA DINÂMICA DO CAPITAL

A produção da cidade tornou-se um assunto inquietante na literatura. Por sua complexidade e mutabilidade, tornando territórios verdadeiros caos urbanos, ou possibilitando cidades mais ricas culturalmente, socialmente e ambientalmente. Para compreender essa dinâmica o capítulo foi subdividido em três tópicos: a produção da cidade no território, disputando o solo a partir de interesses e gerando conflitos; a terra urbana como valor de troca e seu zoneamento normativo; e por fim as relações urbanas/rurais que se perpetuam ao longo dos anos.

2.1. A produção da cidade

A cidade enquanto construção humana, produto social, trabalho materializado, apresenta-se enquanto formas de ocupações segundo Carlos (2007). O modo de ocupações de determinado lugar da cidade, então, se dá a partir da necessidade de realização de determinada ação. Seja de produzir, de consumir, de habitar ou de viver.

Logo, a produção do espaço urbano é decorrente da ação de agentes sociais concretos. Esses, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas-espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns. Pois a produção do espaço, seja o intraurbano, seja o da rede urbana, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supra orgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade (CORREA, 2014).

Os agentes sociais da produção do espaço, então, conforme Corrêa (2014) estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletindo, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram. Visto que, são os agentes que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano, tornando os

processos sociais e agentes sociais inseparáveis. Esses, são elementos fundamentais da sociedade e de seu movimento.

Considera-se como tipologia aos tipos ideais de agentes sociais da produção do espaço a proposição de Corrêa (1989). São eles os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. A partir da sua ação, o espaço é produzido e impregnado de materialidade, como campos cultivados, estradas, represas e centros urbanos como ruas, bairros, áreas comerciais e fabris. À exceção do Estado, esses agentes são encontrados em sua forma pura ou quase pura. Os proprietários de terra na periferia rural-urbana, são os que esterilizam suas áreas agricultáveis à espera de valorização para fins de loteamento. Assinala-se também o caso de empresas industriais que controlam certa gleba para fins ligados à produção, como área de mananciais de água ou futuras instalações. Há ainda empresas ligadas exclusivamente à produção imobiliária, seja como incorporadora, construtora ou ligada a vendas (CORREA, 2014).

Portanto, tomando o espaço geográfico como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 1996), uma rede de agentes pode ser compreendida como sistema vertical. Esse orientado pela e para a ação/intenção de determinados agentes que flui entre pontos específicos no território conforme interesses. É assim que podemos compreender que o caráter das redes não reside apenas na materialidade, mas também nas estratégias políticas de organização dos diferentes agentes e pontos no território. Que são mobilizados e coordenados por outros agentes na intenção de desenvolver objetivos específicos de acordo com suas coligações, crenças e objetivos (PEREIRA e KAHIL, 2006).

De acordo com Gottdiener (1993), em qualquer área, pode haver mais de uma rede que atue e manipule processos públicos e privados de tomada de decisão sobre o parcelamento do solo. Assim, pode ocorrer competição entre grupos, pois o desenvolvimento do espaço é altamente político. Muitas vezes, dependendo das características socioeconômicas da comunidade envolvida, podem surgir coligações que tentam bloquear as atividades de determinadas redes com interesses específicos ao solo. “A oposição, então, entre frações pró-crescimento e de não-crescimento representa uma luta ideológica

profundamente arraigada pelos usos do espaço” (GOTTDIENER, 1993, p. 223). Por isso, o desenvolvimento estrutural do território reflete os interesses, os conflitos e as disputas de espaços pelas redes (i.e. dotadas de agentes com diversos interesses). Esse fenômeno, justificado ideologicamente por conceitos de desenvolvimento e mito do crescimento, pode trazer efeitos de superprodução para a legitimação de suas atividades (GOTTDIENER, 1993).

No caso de Santa Cruz do Sul, esse processo de constituição de redes de agentes sociais que atuam no mercado imobiliário e na produção da cidade demonstra-se na abertura de novos loteamentos. Que conforme Silva (2015) ampliam o tecido urbano por uma rede de interesses imobiliários a prática da compra de glebas em área rural, no entorno do perímetro urbano, por parte dos investidores industriais, pelos agentes imobiliários, ou ainda através da associação desses, revela o interesse na possibilidade de uso futuro do solo, quando tornado urbano (SILVEIRA, 2003). Esse fenômeno descontrolado da superprodução do solo urbanizável da cidade, pode configurar uma cidade segregada, dispersa e moldada

Uma cidade dispersa traz consigo numerosos impactos econômicos, sociais e ambientais (HERMIDA et al., 2015). Os impactos econômicos são aqueles relacionados a serviços básicos e infraestrutura e equipamentos que as zonas afastadas dos centros urbanos demandam. Os impactos sociais, mesmo difíceis de serem mensurados, referem-se à equidade social, a perda de comunidade, a segregação e a polaridade; já os impactos ambientais estão relacionados ao impacto da poluição do ar e a segurança do tráfego pelas longas distâncias nessas cidades dispersas (HAMPTON, 2010). Por conseguinte, a literatura enfatiza a insustentabilidade urbana das intensas expansões que criam vazios urbanos com desconexões viárias, problemas na qualidade do ar pelo uso do automóvel e segregação socioespacial pelos conflitos entre as redes.

À vista disso Nascimento (2011), também enfatiza a análise da expansão urbana através da incorporação de novas áreas para a compreensão da configuração do espaço urbano. O autor que caracteriza a expansão urbana como uma das expressões mais concretas do processo de produção do espaço na sociedade contemporânea, expõe que é no espaço urbano que o mercado

consumidor e, as forças de trabalho permitem um elevado grau de desenvolvimento pela reprodução do capital a partir do valor de terra.

2.2. A terra urbana como valor de troca

Para a compreensão da produção da cidade pela dinâmica do capital, tendo a terra urbana como valor de troca é necessário relatar brevemente as mudanças ocasionadas com a industrialização e a financeirização. O alto nível de industrialização nas cidades trouxe efeitos sobre a estrutura da população, sobre a rede urbana, a estratificação social, a renda e a distribuição do poder. A financeirização, por sua vez, com a penetração do crédito e das finanças deu o acesso a diversas formas de (micro)crédito, variando de hipotecas e financiamento imobiliário (KLINK & SOUZA, 2017).

Portanto, a industrialização e a financeirização, características da sociedade moderna, foram o motor das transformações na sociedade e os indutores aos problemas relativos às questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana. Visto que a industrialização começou quando nasceu o capitalismo concorrencial (LEFEBVRE, 2001). E a financeirização posteriormente, segundo Klink & Souza (2017) mobilizou diversas escalas, agentes (financeiros – não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação das economias, das corporações e da própria vida quotidiana.

Da razão do uso, então, à razão da troca. Conforme Milton Santos (1999), com a ampliação das trocas, a ampliação do comércio, e a interdependência crescente entre sociedades, com a produção de um número maior de objetos e de um número maior de valores, a troca, veio a complexificar o dinheiro, alargando o seu uso e da sua eficácia. Logo, tudo passou a se tornar objeto de troca. Valorizando cada vez mais pela troca do que mesmo pelo uso. O dinheiro, como circulação local, com relações pouco numerosas, simples e pouco densas, apareceu como uma arena de movimentos cada vez mais numerosos. A metamorfose do dinheiro e do território, remodelou o valor de cada pedaço do chão para uma completa inversão de valores (SANTOS, 1999). Hoje, então, sob a influência do dinheiro, o conteúdo do território escapa a toda regulação interna.

Trazendo aos agentes um sentimento de instabilidade que é um dos produtos da globalização perversa dentro da qual vivemos.

A prodigiosa expansão das trocas resultado da industrialização e da financeirização, então, implicou uma mudança radical. A cultura, a estrutura, o trabalho e a sociedade de cada cidade se modificaram. As concentrações urbanas tornam-se gigantescas e as populações se amontoaram. Pessoas se deslocaram para periferias distantes, residenciais ou produtivas como resposta primeiro à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos, e por último em resposta às novas habitações financiadas. Escritórios substituíram os apartamentos nos centros urbanos. Núcleos urbanos tornaram-se produtos de consumos de uma alta qualidade para estrangeiros e turistas. O urbanismo tornou-se lucro para o mercado, onde promotores de vendas não vendem mais uma moradia ou um imóvel, mas sim o urbanismo, tornando-o valor de troca (LEFEBVRE, 2001). Ou seja, a estrutura da sociedade e das cidades pela industrialização e posteriormente pela financeirização foi reformulada intensamente nessa metamorfose do dinheiro e do território. Onde, o solo urbano tornou-se uma mercadoria de valor que expressa através de sua localização, papel e grau de inter-relação com o espaço global produzido (CARLOS, 2007).

Logo, o capital excedente com vasto crescimento da riqueza concentrada nas mãos de poucos sobre a produção massiva de muitos trabalhadores, aumentou a segregação socioespacial das cidades. O território também pode ser definido nas suas desigualdades a partir da ideia de que a existência do dinheiro no território não se dá da mesma forma. Há zonas de condensação e zonas de rarefação do dinheiro (SANTOS, 1999).

Quem explica esse fato, de relação entre dinheiro e território que cria diferentes zonas é Surly F.N. Gonzales (1985). Para esse autor, os preços dos terrenos urbanos apresentam diferenças, segundo suas diferentes localizações na área das cidades. Sendo que essas diferenças correspondem tanto ao gabarito de altura das edificações permitidas, quanto a qualificação do setor pelo equipamento urbano oferecido nele (redes, serviços, edificações etc.), ou às densidades máximas estabelecidas por lei e os padrões de utilização de sua área. Portanto, para ele poder-se-ia afirmar que esses fatores influem na

“produtividade” dos terrenos urbanos, no sentido do tipo, capacidade e padrão de qualidade dos alojamentos oferecidos.

Ou seja, a estratificação das áreas urbanas e a segregação das camadas de renda mais baixa em determinados setores de péssima qualificação urbana se dão porque seus terrenos têm um preço no mercado e porque são objetos de monopólio. Visto que, as dificuldades de acessibilidade do local da edificação aos demais lugares da cidade reduzem indiretamente o valor mercantil do alojamento. No mercado, seu preço será influenciado pelos gastos em transporte e a que sua localização obrigará o consumidor, principalmente o de renda mais baixa, a ocupar os terrenos disponibilizados pelo mercado da cidade, à classe baixa.

Outra forma de aumentar o valor de mercado dos terrenos é a atribuição espacial de cada zoneamento. Há terrenos que os gabaritos de altura, possibilitam produzir uma quantidade maior de alojamentos em área igual. Esta possibilidade de multiplicar o solo através da construção em altura implica investimentos maiores por unidade de área de terreno. Ou seja, se investe mais capital por m² para produzir um melhor alojamento, mais qualificado, de alto luxo, que adquire qualidades de raridade que lhe possibilitam preços de monopólio no mercado, aumentando a renda auferida a sua produção. Portanto, de acordo com Gonzales (1985) o zoneamento urbano, tem papel importante. Pois definindo a tipologia dos espaços e dos edifícios, relativiza os lucros possíveis de realizar em cada setor da cidade pelas condições que dá às diferentes rendas a se desenvolverem e se realizarem, ou não, em maior ou menor quantidade.

Em suma, na paisagem criada pelo capitalismo passou a prevalecer a razão da troca, como lugar da contradição e da tensão, e não com expressão do equilíbrio harmônico (HARVEY, 2005). Logo, é inegável a importância da gestão territorial dos municípios, pois como não existem limites para a expansão da terra urbana, as áreas rurais que as circundam tendem a desempenhar reservas territoriais para a produção da cidade e valor de troca.

2.3. As dinâmicas entre o rural e o urbano

Para compreensão das dinâmicas entre o rural e o urbano é necessário apreensão sobre suas transformações, já que a expansão territorial urbana

acompanha a diminuição das áreas rurais dos municípios. Alvarez (2010), apresenta que essa relação não é nova, já que as cidades e o campo já eram interesse de grandes urbanistas do século XIX. O modelo da cidade jardim de Ebenezer Howard, a cidade linear de Arturo Soria, com uma casa para cada família com uma horta e um jardim, e o plano de Idelfonso Cerdá em Barcelona, que buscava urbanizar o campo e ruralizar a cidade, são alguns dos exemplos. Visto que conforme Alvarez (2010) a relação da cidade com o campo, com a natureza e com a paisagem representava uma forte interdependência. Já que o campo era o espaço domesticado, cultivado para obter frutos da terra, e a natureza um espaço espontâneo não dominado e a paisagem com um reflexo do território percebido que abarcava a cidade, o campo e a natureza. A interdependência e a relação entre o rural e o urbano também era preocupação pela insalubridade e a habitabilidade. Efeito de um distanciamento entre o meio rural e o urbano do período anterior, que vinha tornando o modo de vida urbano insalubre e sem nenhum contato com a natureza presente no campo. Sendo que a relação entre esses já havia sido muito mais próxima.

Isto é, a dinâmica entre o rural e o urbano passou de próxima/interdependente para afastada/delimitada com tentativa de aproximação por grandes urbanistas no século XIX. Entretanto, assim como bem expõe Alvarez (2010), a partir do século XX, a dinâmica rural/urbano se reconfigura. A globalização, a indústria automobilística, a reestruturação produtiva da agropecuária e a velocidade acelerada das informações então, começam a modificar ainda mais as relações entre o meio rural e o meio urbano.

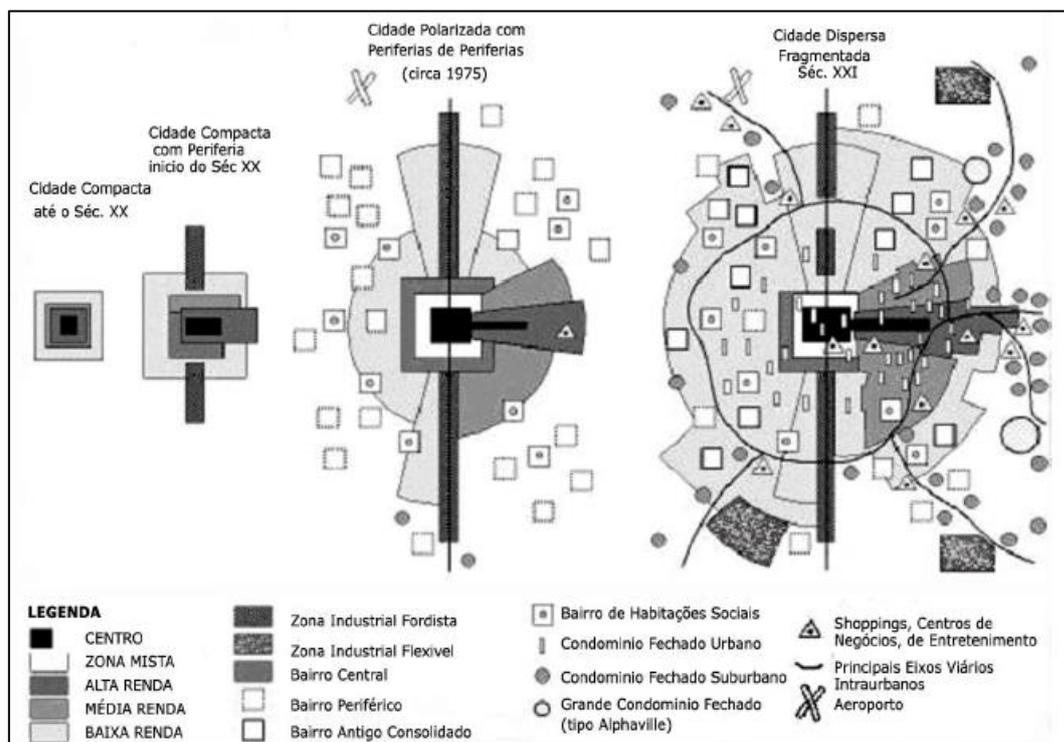
As cidades que antes estavam distanciadas do meio rural começam agora a ter um intensivo contato com esse, ocasionando a perda da identidade territorial das áreas rurais próximas as cidades. Pois a intensidade do fluxo das cidades fez com que as áreas rurais próximas as cidades desempenhassem um papel de reserva territorial para as expansões de áreas residenciais/industriais/comerciais (ALVAREZ, 2010). Ou seja, pela mudança das relações e dependências entre o rural e o urbano, o território se reconfigurou. As áreas urbanas tenderam a devorar o campo circunstante, criando áreas periurbanas (i.e., para o autoconsumo daqueles que gostam de desfrutar de seu tempo de ócio) e áreas marginais carentes de dinamismo com baixa densidade

que tão pouco se relacionam com o meio rural como com o meio urbano.

Paralelamente à intensificação do capitalismo no campo com a difusão do agronegócio, processou-se um crescimento de áreas urbanizadas, porquanto, entre outras coisas, a gestão da agropecuária moderna necessitou da sociabilidade e dos espaços urbanos (ELIAS, 2012). Assim, as expansões territoriais urbanas sobre as áreas rurais começam a se intensificar. Pois a identidade decadente da ruralidade próxima estava sendo o sustento de reservas territoriais para as cidades. E o campo com o agronegócio por outro lado exigia espaços urbanos próximos, criando-se um território híbrido que mescla o rural e o urbano.

De acordo com Borsdorf (2003) durante as últimas décadas, as cidades da América Latina, mudaram sua estrutura e fisionomia. Surgem bairros fechados como cópias de condomínios fechados americanos nas áreas antes rurais. Há ruptura súbita entre o espaço público e privado e bairros separados do perímetro urbano público sobre influência da globalização. Tudo, tornando tendências de segregação na América Latina. Fragmentando o território por renda, setor e serviços em direção as áreas rurais (Figura 3).

Figura 3 - Modelo de estrutura e de desenvolvimento de cidades latino-americanas.



Fonte: BORSDDORF, 2003.

Portanto, também conforme Limonad (2007), a Figura 3 ilustra de forma simples e objetiva a complexificação da estrutura urbana das cidades latino-americanas. Desde a cidade colonial compacta até a cidade dispersa e fragmentada contemporânea. Enquanto a cidade compacta de períodos precedentes apresentava uma estrutura simples com zonas bem definidas, a estrutura se diversificou e complexificou conformando um tecido urbano que ultrapassa os limites da cidade. A urbanização na atual etapa, por conseguinte, é entendida por Limonad (2007), como um processo que não está mais restrito à cidade. Ela extravasa os limites da aglomeração física de edificações, infraestruturas e atividades, de fixos e fluxos, através das diversas práticas, táticas e estratégias dos distintos capitais e do trabalho para garantir sua reprodução.

Logo, as expansões territoriais urbanas fazem parte não só da busca de um novo estilo de vida, por parte das classes mais abastadas, mas, também, de estratégias de sobrevivência de diferentes grupos sociais em busca de moradias a preços mais acessíveis em áreas mais distantes dos grandes centros. Enquanto, também, por outro lado a urbanização dispersa consumiu de forma crescente o espaço social e os recursos naturais. De forma que se estendeu a urbanização sobre o território, segregando e alijando diferentes grupos sociais da possibilidade de sua apropriação e uso (LIMONAND, 2007). Assim, as áreas rurais tornaram-se reservas territoriais da produção urbana e social.

Outra justificativa para essa expansão territorial urbana dos municípios vem ao encontro da necessidade de solo urbano para todos os novos residentes das cidades. Pois, as cidades, pelo seu aumento populacional ocasionado pelo crescimento demográfico da sua população residente, ou por movimentos de migrações, necessitam periodicamente aumentar o seu estoque de moradias. Já que é necessário que todos os cidadãos possuam uma parcela habitável do território. Portanto, o solo “habitável” da área urbana também necessita periodicamente aumentar seu estoque para que as cidades não possuam densidades demográficas elevadas. Pois áreas muito povoadas por km² interferem na mobilidade de seus habitantes e demandam mais infraestrutura.

As expansões territoriais urbanas nos municípios do Rio Grande do Sul, por exemplo, regidas pela Lei 10.116/94 devem estar de acordo com o seu Art.

11 que assinala que as zonas de delimitação urbana devem estar sob o controle do município de acordo com o crescimento da população e das atividades urbanas, bem como otimizar o uso do sistema viário e demais equipamentos urbanos e comunitário. E como complementa o Art. 13, da referida lei, a expansão urbana corresponde aos acréscimos de superfície necessários para abrigar o aumento de população e de suas atividades, no período e segundo as diretrizes de ocupação definidos no plano diretor ou nas diretrizes gerais de ocupação do território dos municípios. Portanto, os municípios por lei podem aumentar seus limites territoriais urbanos sobre as áreas rurais, caso houver necessidades para esse aumento, conforme expresso pela Lei Estadual.

Entretanto, muitas vezes se verifica que essas expansões territoriais urbanas ocorrem de forma extensiva sobre as áreas rurais sem necessariamente estarem ou serem justificadas pelas reais necessidades populacionais do município. Constituindo-se efetivamente como resultado da criação pelo mercado de novas reservas territoriais.

Como exemplo dessa problemática entre as áreas rurais e urbanas, Calisse (2010) faz uma análise comparativa no Brasil do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Impostos sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Já que, percebeu-se que dentro da delimitação urbana existem áreas com produção rural que necessitavam reconfiguração do tipo do tributo à área.

Para Calisse (2010) existe um conflito entre os tributos do IPTU e do ITR. Revela que o conflito dessa miscigenação do solo pelos usos urbano/rural decorrente das expansões territoriais urbanas não compreendia a relação entre as duas áreas (urbana e rural) e seus modos de vida, tratando as áreas rurais com reservas territoriais. Sendo necessário ao longo dos anos, revogações para que áreas rurais dentro dos limites territoriais urbanos fossem identificadas.

Portanto, atualmente nessas áreas agora se incidirá IPTU se ao menos duas das cinco hipóteses apresentadas pelo artigo 32, § 1º, do Código Tributário Nacional forem respeitadas.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - Abastecimento de água;

III - Sistema de esgotos sanitários;

IV - Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

E por outro lado, não incidirá o IPTU, e sim o ITR, se o imóvel se destinar à exploração extrativista vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, ainda que localizado em zona considerada urbana pelo Município. Sendo ainda que, se o imóvel preencher apenas um ou nenhum dos requisitos do artigo 32 do Código Tributário Nacional, também estaríamos diante de caso de incidência de ITR e não IPTU (CALISSI, 2010). Portanto, a partir do grande problema na adoção do conceito geográfico de zona urbana e zona rural com o crescimento desordenado das cidades, com várias propriedades com atividades econômicas típicas de zona rural dentro da zona urbana, os Tribunais resolveram se manifestar.

I. Pelo critério da localização, de feição clássica, o imóvel será urbano ou rural de acordo com a sua situação, dentro ou fora do perímetro urbano definido pela lei administrativa municipal, critério que a lei (CTN - Arts. 29 e 32) leva em conta para fins de lançamento de imposto territorial. Modernamente, todavia, o elemento diferenciador mais indicado, até mesmo pelo legislador, é o da destinação econômica do imóvel, não se considerando a localização como fator decisivo, ainda que seja levada em conta para fins fiscais..." (TRF-1ª Região. AC 2001.43.00.001709-1/TO. Rel.: Des. Federal Olindo Menezes. 3ª Turma. Decisão: 17/01/06. DJ de 03/02/06, p. 12.)

Em suma, percebe-se que esses instrumentos para melhor relacionar a cidade e o campo são formas de regular a expansão territorial urbana sobre as áreas rurais (i.e., a Lei Estadual 10.116/94). E identificar de forma mais objetiva as áreas rurais e urbanas para a incidência justa de um tributo (i.e. IPTU e ITR). Entretanto, compreende-se que a readequação tributária pelos conflitos expostos por Calissi (2010) é um instrumento para amenização das consequências das expansões territoriais urbanas que não foram reguladas pela Lei Estadual 10.116/94, por exemplo.

Todavia, muito mais do que a regulação do solo pelo Estado, as expansões territoriais urbanas dos municípios recebem também interferências externas. Os

agentes imobiliários tornam o solo um produto. E desta forma temos junto com as mudanças das relações entre o rural e o urbano, agentes com interesses próprios que participam na reconfiguração do território, expandindo as áreas urbanas sobre as rurais.

Para Harvey (1980) o solo e suas benfeitorias são, na economia capitalista contemporânea, mercadorias. Essas, por não poderem descolocar-se livremente, já que possuem localização fixa, conferem privilégios à pessoa que tem direito de determinar seu uso, ao ponto de estimular as expansões dos limites territoriais urbanos. E desta forma, com a oportunidade que o solo tem de acumular riquezas (tanto para indivíduos como para a sociedade) é que se reconfigura os limites territoriais entre o rural e o urbano. Visto que, agentes com interesses que compõem essa nova dinâmica e relação entre o rural e urbano representam essa economia capitalista contemporânea. Portanto as relações urbano/rural são configuradas ora por questões de necessidade da reprodução social urbana, ora por questões de interesses sobre o solo.

Em suma, a produção da cidade pela dinâmica do capital através de interesses, regimentos e relações urbano/rurais modificadas as torna extremamente complexas. Mas o que realmente deve-se ser observado é a sua disputa de território por uma rede de agentes, já que o capital infelizmente representa essa economia capitalista contemporânea que produz nossas cidades.

3 A REDE DE AGENTES EXISTENTES NA PRODUÇÃO E EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA

Nesse capítulo, esquematiza-se a rede de agentes existente na produção e expansão territorial urbana de Santa Cruz do Sul a partir da literatura e entrevistas. Para que sejam compreendidas as relações de agentes na rede, que podem vir a monopolizar o território por interesses e objetivos e para principalmente as crenças/interferências/objetivos dos agentes públicos que atuam como planejadores do território. Já que a dificuldade para que o Estado obtenha a harmonia social coesa e ao mesmo tempo o controle sobre o território é enorme. Pois é ele que recebe simultaneamente pressão da classe trabalhadora, do setor público e interferências das próprias crenças e interesses de agentes que o constituem. Sendo que o histórico das políticas nacionais para a habitação mostra como os principais programas nacionais tornaram o problema habitacional – uma obrigação do Estado e um direito – uma questão de mercado, repassando para o setor privado, com diversos agentes, o protagonismo na produção de habitações a serem financiadas (MOREIRA, 2013).

3.1. A rede de agentes no território

Conforme Dias (2007), a noção de rede foi ressignificada a partir de diferentes contextos históricos e culturais, e como o debate foi sendo construído. Tornando-se operacional à multiplicidade de olhares que o conjunto de ciências humanas lança sobre o mundo contemporâneo. O conceito de rede, então, embora pensado com alguns pontos divergentes, convergem ao seu principal aspecto definidor: sua capacidade de articulação e rearticulação permanente.

Enne (2004), apresenta que a rede se trata de um tipo de configuração social que não pode ser considerado um grupo ou agrupamento. Visto que, as redes possuem um caráter fluído e os grupos não possuem uma unidade entre seus membros, pois estes não estão necessariamente todos em contato uns com os outros, de forma direta, em prol de um objetivo comum. Portanto, as redes contemporâneas para Enne (2004) são compostas por relações, que se dão através de links entre os agentes de forma interpessoal, marcados por um fluxo

de informações, bens e serviços, que irão resultar em processos de interação cujas fronteiras não são estáticas, mas se encontram em permanente construção e desconstrução. Para Silveira (2003), a rede pode ser apreendida como uma forma de organização espacial. Ou, mais especificamente, com uma forma de organização espacial que expressa a condição e o resultado de uma racionalidade técnica, econômica, informacional e normativa. Sendo que, ela também, expressa dinâmicas sociais e políticas, historicamente dadas.

Logo, as relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política (MARQUES, 2006). A análise de redes, então, tornou-se e torna-se essencial para a ciência política, já que permitiu a discussão dos efeitos da complexa interdependência presente na produção de políticas sobre a ação social, considerando não apenas as ligações em torno dos agentes (ou as interações individuais), mas também a estrutura dos vínculos, os padrões gerais que esse estão inseridos e sua responsabilidade pela dinâmica da cidade.

Acerca do território, esse que tende a ser o lugar em que desembocam as ações, paixões, poderes, forças e todas as fraquezas do homem aborda-se sobre a rede de agentes que atua, e o reconfigura constantemente. E pode através de políticas públicas ampliar involuntariamente sua segregação socioespacial. Pois é no território, onde a história plenamente se realiza a partir das manifestações da existência (SANTOS, 1999). E, esse sendo um espaço de articulação de estratégias de desenvolvimento em múltiplas escalas com capacidade de interação estratégica entre os diversos agentes que compõem os territórios é em que agentes sociais atuam e produzem suas intenções (FLORES, 2006). Portanto, esses agentes que configuram e reconfiguram os espaços urbanos e o desenvolvimento urbano do território que podem se enquadrar como proprietários, profissionais, servidores, membros, usuários, beneficiários, entre outros, são os que vão possibilitar o estabelecimento da ação e proporcionar certo controle de atuação sobre o território (FURINI, 2014).

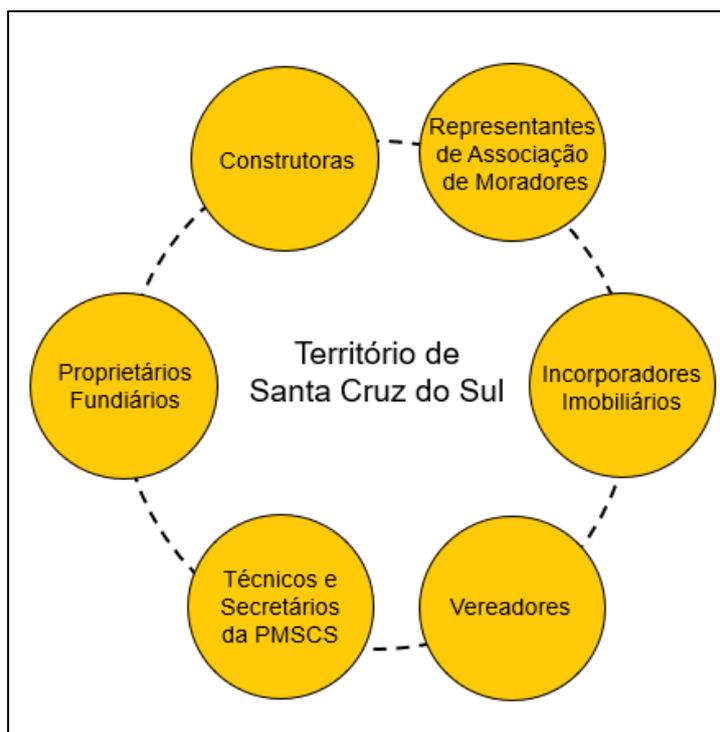
De acordo com Furini (2014) existem diversidades de campos de ação para esses agentes, podendo ser:

- I. intra ou interurbano;
- II. individual ou social;
- III. público ou privado;
- IV. ativo ou potencial, em relação à capacidade que os agentes possuem em tornar aplicável suas aspirações;
- V. intencional ou casual, de acordo com a presença ou não de propósitos - na forma de programas, planejamentos e projetos - nas tomadas de decisão;
- VI. direto e indireto;
- VII. subjetivo e objetivo, quando se considera a gênese representacional a partir da qual as ações são formuladas enquanto saberes ou quando tomam a forma de práticas, a partir dos saberes gerados;
- VIII. ou regulamentado ou desregulamentado, de acordo com a competência legal da ação e a área de atuação, em que o perfil dos agentes pode ser traçado conforme a legislação em vigor e os quadros profissionais envolvidos.

Trindade Jr. (1998) disserta sobre os agentes em redes. Sendo que essas redes podem se tornar mais complexas, quando então articulam mais que dois agentes. E esse tipo de estratégia está presente seja na produção de conjuntos habitacionais pelo poder público que articula uma cadeia complexa de interesses e de ações, e na produção de empreendimentos residenciais populares pelo setor privado, cuja trama de relações envolve uma pluralidade de agentes (incorporadores, poder público, agente financeiro, proprietários fundiários) que buscam obter vantagens também diferenciadas. Portanto, na rede de agentes na produção de loteamentos e condomínios, por exemplo, existe uma pluralidade de sujeitos convergindo para um mesmo tipo de ação. Sendo que esses agentes procuram manter relações para assegurar suas funções, se aproximar ou se distanciar para criar redes, já que uma rede é um sistema de relações, não de oposições (TRINDADE JR., 1998).

No caso de Santa Cruz do Sul, a partir de entrevistas semiestruturadas⁴ observou-se diferentes relações entre os agentes na rede (i.e. entrevistada nessa dissertação) que configuram o território do município, notadamente sua área urbana. Abaixo (Figura 4) é demonstrado essa rede de agentes que a pesquisa analisou a partir das entrevistas.

Figura 4 - Diagrama da rede de agentes existentes na configuração do espaço urbano no território de Santa Cruz do Sul.



Fonte: Diagrama criado pela autora, com base nas entrevistas.

Ou seja, dentre as articulações, a partir da ação dos diversos agentes produtores do urbano, assim como para Trindade Jr. (1998) com base em Gottdiener (1993), a definição das formas urbanas não são concebidas a partir da atuação de um agente isolado, mas sobre a articulação e a convergência de interesses provenientes de agentes sociais e hierarquicamente diferentes.

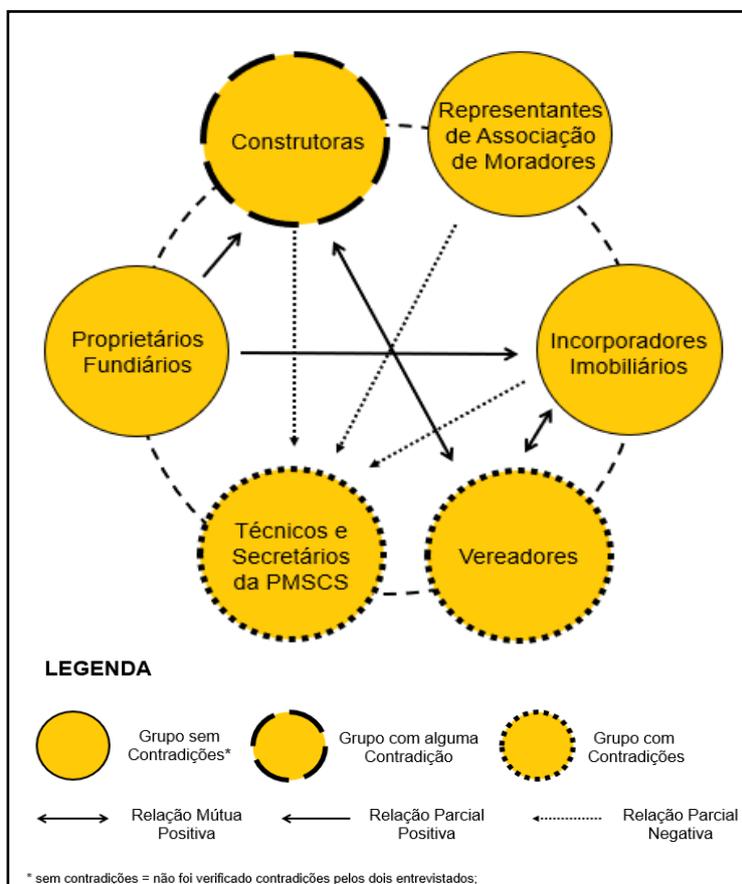
Por conseguinte, convém mencionar que a forma do ambiente construído

⁴ Entrevistas semiestruturadas realizadas pela autora nos meses de junho e julho de 2019 com diferentes agentes da rede de agentes que atuam em Santa Cruz do Sul. Sendo esses: 02 vereadores; 04 técnicos/secretários da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (PMSCS); 02 proprietários fundiários; 02 representantes de associação de moradores; 02 construtoras; e 01 incorporador imobiliário.

não é apenas o produto dessas redes, mas também das tentativas de renegociar as ações delas decorrentes por parte de outros grupos que suportam os custos da reestruturação urbana (Trindade Jr., 1998). Assim, os agentes envolvidos não estão, necessariamente, num mesmo plano de correlação de forças. Mas instrumentalizam seus interesses por meio de coligações que viabilizam suas ações, já que uma rede é a imagem do poder dos agentes dominantes sobre o território.

Logo, conforme as treze entrevistas semiestruturadas realizadas nessa dissertação, as relações sobre o território de Santa Cruz do Sul são esquematizadas abaixo (Figura 5). Demonstrando a complexa relação entre seus agentes. Entretanto, cabe ressaltar que esse diagrama representa somente parte do complexo sistema de funcionamento da rede de Santa Cruz do Sul. Já que o reduzido número de entrevistados por grupo não permite generalizações, mas traz evidências de como essa rede funciona.

Figura 5 - Diagrama da relação de agentes entrevistados em rede no território de Santa Cruz do Sul.



Fonte: Diagrama criado pela autora com base nas entrevistas.

Portanto, para apresentação das diferentes relações entre os agentes representados nesse diagrama elaborado a partir das entrevistas feitas, são expostos trechos das entrevistas que a exemplificam.

As entrevistas que realizamos com vereadores da Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul sobre as relações entre os diferentes agentes revelam a dificuldade do debate entre os vereadores a respeito dos projetos de lei por eles apresentados. O que repercute no diagrama, como um grupo com contradições, que podem vir a afetar as propostas que regulam o território urbano de Santa Cruz do Sul. Essa percepção pode ser verificada através da fala do Vereador 1:

Os vereadores se falam muito pouco aqui dentro. É meio estranho. Eu esperava mais. Eu esperava mais discussão nos debates. Mais interação. Tu apresentando teu projeto. E pô..tem como contribuir aqui? Pô fico tão feliz quando um vereador faz uma emenda no meu projeto. Sinal que ele leu, que estudou. E que ele tem uma contribuição positiva. [...] Ontem....ele leu o projeto. Isso que é bacana.

Da mesma forma, outros grupos também possuem contradições, inconsistência de obter dados e apoio para a elaboração de projetos entre seus agentes. O que já acabou dificultando na elaboração de projetos, como relatado pelo *Secretário 02 da Prefeitura* ao ser questionado sobre a comunicação entre as secretarias:

Pode melhorar, mas já foi bem pior. A gente tem uns sistemas novos, o próprio mapa da cidade..ele não está concluído ainda, mas já está numa fase aí que disponibiliza muitas ferramentas. Eu me lembro que quando eu entrei na prefeitura para conseguir um mapa era difícil (tô falando de 10 anos atrás). Eu entrei na secretaria do transporte e pedi um mapa. A primeira coisa que eu fiz, eu quero um mapa digital que eu possa trabalhar em cima dele. Não, com memorando. Hoje não, está disponível na internet.

Observamos também a existência de interações e relações entre agentes no processo de produção do espaço urbano. O depoimento nesse sentido, de um empresário que atua no grupo da incorporação imobiliária na cidade, ilustra bem essa questão.

Incorporador Imobiliário 01⁵:

Nós aqui em Santa Cruz, temos algumas entidades empresariais, que trabalham junto e dão apoio as necessidades que aparecem. A entidade dos profissionais, dos arquitetos e engenharia. E o Sinduscon (indústria da construção). Em relação a câmara de vereadores a gente tem tido bem legal né saber se realmente eu tenho coisa..que nem por exemplo..dar uma resposta que foi o vereador "X" que me mandou .. é sobre caixa da água, legislação... pedindo para mim dar uma olhada nessa lei e dizer se tu quer

5 Sendo que esse agente participa de uma série de entidades empresariais na cidade;

dar alguma opinião. Então em uma série de coisas que eram reivindicações da gente conseguiu o apoio deles, com emenda que foram aceitas. Isso aqui é extremamente importante, tu tem que ter uma rede.

Já um empresário do grupo da construção civil assinala que essas relações, por exemplo com o poder público municipal, também são difíceis ou não ocorrem como o desejado pelos agentes.

Construtora 02:

A prefeitura não faz nada. Nós não queremos que ela atrapalhe nós. Onde ela não deve atrapalhar? Aprovar os projetos mais rápido possível, ter um plano diretor que atenda a necessidade do mercado, não vou nem dizer dos empresários, porque quem toca a cidade é os empresários. Então quando tu vê alguém que nunca fez nada, nunca empreendeu, criou, correu o risco dando palpite..acha que tem que ser assim, ser assado, que tem...não dá.

Ou seja, as relações entre os agentes de cada grupo, e entre os diferentes grupos em configurar a complexa rede do território de Santa Cruz do Sul, possuem ora relações mútuas positivas, ora relações parciais positivas, ora relações parciais negativas. Onde as críticas para os grupos são evidenciadas quando dificultam o objetivo de agentes, isto é, a construção. E onde elogios aos grupos apresentam-se nas relações onde seus objetivos e interesses são facilitados.

Assim, pelo fato de as redes serem instrumentos de ação e instrumentos dos agentes conforme Trindade Jr. (1998), a estruturação urbana é uma decorrência da dinâmica que elas apresentam, ao mesmo tempo em que garantem a prioridade dos interesses hegemônicos que as mobilizam.

Por fim, observou-se no território de Santa Cruz do Sul a importância da compreensão das complexas relações de agentes na rede para a produção e expansão do território. Já que Haesbaert (2014) destaca a importância de não analisar o território como espaço neutro, mas sim enquanto lócus de constante disputa de poder. Seja sob uma perspectiva onde predomina a dominação de natureza jurídico-política do uso do recurso “terra” para fins de reprodução econômica. Seja como instrumento de imposição de terror/medo dos atores hegemônicos aos atores hegemonzados e, conseqüentemente, menos influentes.

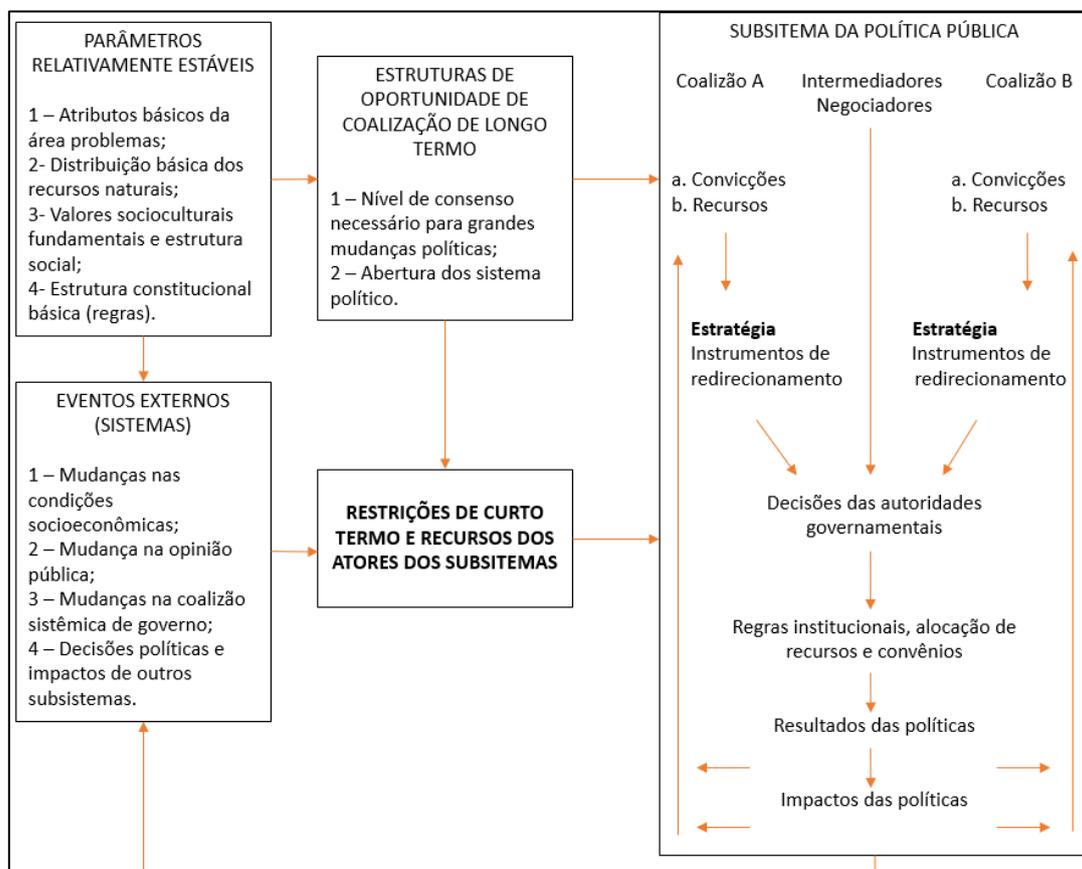
3.2. As coalizões entre agentes e o setor público no território

Além da diversidade de agentes que atuam no Município de Santa Cruz

do Sul, tais como proprietários fundiários, grupos sociais excluídos, promotores imobiliários, incorporadores imobiliários, construtores, técnicos e secretários municipais e vereadores, a forma como esses se relacionam para suas ações no território é de extrema relevância. Visto que a análise por redes entre agentes no interior de instituições específicas, constituem estruturas densas e complexas de um tecido relacional interno. Esse que emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas no território (MARQUES, 2006).

Portanto, para fundamentar essas relações entre os diversos agentes Sabatier e Jenkins-Smith desenvolveram, uma estrutura do processo político, *the advocacy coalition framework* (Figura 6). O qual reside como preocupação em entender e explicar o complexo sistema das políticas públicas que é composta por uma diversidade de agentes (SABATIER e WEIBLE, 1999). Já que o território é regido por essa complexa rede, e o sistema de políticas públicas é um dos instrumentos para a regularização da configuração territorial.

Figura 6 - The Advocacy Coalition Framework.



Fonte - Tradução pela autora, com base em Sabatier e Weible (1999).

Logo, convém mencionar que essa estrutura que se fundamenta em um sistema de coalizões⁶ por diversos agentes, nos processos de formulação e implementação de políticas terá como resultado da dinâmica de disputas envolvendo os participantes, suas crenças, interesses, articulações, disputas estas onde o conhecimento especializado tem grande peso uma complexa composição de subsistemas. Observa-se, portanto, essas coalizões entre os agentes entrevistados quando questionados sobre suas relações com agentes públicos de Santa Cruz do Sul:

Incorporador Imobiliário 01: Muito pouco, muito pouco mesmo tá. Essa área por exemplo até para conseguir dados na prefeitura as vezes não é fácil é complicado.

Vereador 01: Existe discussão. Mas isso tudo quem define é o executivo. Ele que tem a caneta. Nós podemos até contribuir, mas não quer dizer que eles vão aceitar. Tem uma birra política, às vezes.

Construtora 02: A gente tenta. Tem aí o SEASC, tem o SINDUSCON. A gente teve no plano diretor a gente não se acertou com os índices construtivos. Queríamos aumentar um pouco. Aí faz os contra censos que eu não entendo lá os sociólogos, filósofos...

Ou seja, as coalizões entre os agentes e o setor público no território são de fundamental importância a serem compreendidas, pois disputas e interesses que gerem conflitos entre seus agentes dificultam a formulação de projetos bem elaborados no território. Sendo que um subsistema da política pública possui então além de dinâmicas internas, uma vasta influência por outros agentes por intermédio de opinião pública, valores socioculturais, estrutura constitucional, recursos financeiros e etc.

Logo, essa estrutura tem como foco analítico o direcionamento à construção de redes de agentes articulados, as crenças compartilhadas, que agindo de maneira coordenada ao longo do tempo, buscam influenciar também na construção das políticas públicas em sua área de atuação (SABATIER e WEIBLE, 1999). Sendo as *policy core beliefs*⁷ as mais importantes para a identificação de uma coalizão de defesa (i.e. *the advocacy coalition framework*⁸),

⁶ Uma coalizão é composta por uma diversidade de agentes provenientes tanto da esfera estatal quanto da societal. Ou seja, sua composição “atravessa” as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. (SABATIER et al, 1999).

⁷ Policy core beliefs = As crenças principais da política;

⁸ The advocact coalition framework = As estruturas de coalizão de defesa;

pois são os mecanismo que mantém os agentes articulados entre si ao longo do tempo, e que os impulsiona a agir de maneira coordenada visando influenciar na tomada de decisões. O conceito básico de “crença” foi concebido como uma ferramenta, constituído por três níveis, para a análise empírica por Sabatier e Jenkins-Smith. No mais profundo estão as “crenças essenciais” (*deep core beliefs*⁹), que envolvem suposições ontológicas e normativas constituídas ao longo do processo de socialização do indivíduo, relativas à natureza humana, às prioridades a valores fundamentais como igualdade e liberdade, ao papel do Estado, dentre outras. Já no nível intermediário estão as “crenças em relação à política pública” (*policy core beliefs*), que transpõem as crenças essenciais para a maneira como o ator concebe a política pública. Referem-se às preferências em relação ao desenho das políticas, causas dos problemas, soluções factíveis, autoridade do governo versus presença do mercado, etc. E, por fim, em um nível mais superficial, operam as “crenças secundárias” (*secondary beliefs*¹⁰), que se referem a aspectos pontuais em relação à política pública, e frequentemente são “negociadas” ao longo do processo de política pública com coalizões opositoras, como estratégia de ação visando a alcançar determinados objetivos (SABATIER e WEIBLE, 1999).

Assim como na literatura exposta por SABATIER e WEIBLE, a estrutura de coalizão de defesa (i.e.; *the advocacy coalition framework*) com suas crenças é expressa no território de Santa Cruz do Sul. De acordo com as entrevistas semiestruturadas com representantes do setor público, esses evidenciaram em suas respostas, que suas tomadas de decisões transpõem suas crenças essenciais. Desse modo, pode-se observar a resposta a partir do questionamento sobre “vontade pessoal X trabalho” o relato da *Secretária 01 da Prefeitura*:

Sim, bastante. Por que né, envolve o pensamento de mais pessoas. Tu acredita numa coisa, mas não dá em nada. Por que não depende só da minha vontade. Mas eu vejo que também depende muito do perfil do secretário. De acreditar e de bater...claro nem tudo.. 100% do que a gente acredita é muito difícil. Mas uma marquinha a gente sempre deixa. Se ele for persistente no que ele acredita né. Muitas coisas não dependem só da gente. As vezes a gente olha e julga...mas quando tu está aqui dentro..as coisas não são tão fáceis. E muitas vezes não depende só da vontade das pessoas, depende da burocracia. As nossas leis são engessadas. A gente tem que esquecer o teu

⁹ Deep core beliefs = As profundas crenças;

¹⁰ Secondary beliefs = Crenças Secundárias;

lado. Teu sentimento. Tem que pensar na mobilidade urbana, infelizmente é um mal que tá ajudando a população. Nós tínhamos a Thomas Flores que não dava para circular. Hoje ela tá lisinha, sabe. Isso também para o condutor é muito bom. Que aí é suspensão, pneu estourado. O custo de gasolina diminui. Tem muitas coisas boas. Eu penso no lado do meio ambiente, velocidade e para onde vai a água. Só isso que eu penso. Que devia ter uma solução para isso.

Portanto, observa-se que o agente entrevistado embora reconheça os possíveis problemas ambientais causados à cidade, opta por decisões que não são suas crenças internas, mas facilita seu trabalho. E que suas decisões envolvem o pensamento de mais pessoas. Ou seja, as decisões são compostas por uma diversidade de agentes.

The advocacy coalition framework, portanto, assume que o processo de políticas em sociedades modernas é tão complexo, tanto no aspecto substantivo do campo quanto no legal. Pois como evidenciado pelos entrevistados, suas ações, com ou sem suas crenças individuais, conta com recursos, regras institucionais, tempo e interferências de uma pluralidade de agentes.

Ou seja, a partir dessa estrutura desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith, que exemplificam a dinâmica em que agentes interagem, afere-se a partir deles que a complexidade da dinâmica em rede de agentes da estrutura de uma política pública, é o que em muitos casos reconfigura os territórios. Seja a partir de crenças redirecionadas e/ou remodeladas para atingir objetivos mais rápidos e fáceis para o agente do setor público. Seja por interesses de um conjunto de agentes que possuem privilégios no território, como exposto no subcapítulo anterior. Portanto, o objetivo final que seria a configuração de um território mais coeso fica sob segundo plano assim como as crenças dos entrevistados no setor público. Já que assim como a implantação de uma política pública, o setor público recebe diversas interferências.

O território que deveria ser regulado por políticas públicas coesas, pela importância da função social da propriedade, uma das noções básicas do Estatuto da Cidade, acaba sendo configurado e reconfigurado pela pluralidade de agentes inserido nelas. Já que as redes influenciam estratégias, conflitos e alianças e tornam certos resultados mais prováveis do que outros, pois as relações pessoais podem ser um importante elemento no processo de construção institucional, visto que tendem a criar coesão ao tecer internamente

o campo das políticas (MARQUES, 2006). No caso de Santa Cruz do Sul, por exemplo, a partir de entrevistas com técnicos da Secretaria de Habitação do Município, percebeu-se de que existe um forte desequilíbrio na coordenação de regulação do parcelamento do solo por fortes interesses do mercado privado.

Logo, essa fragilidade do setor público também deve ser explorada para a compreensão da configuração das políticas no território. Que em muitas vezes, segregam cidades e bairros pelo domínio de agentes ou por facilidades aos objetivos finais. Observa-se em outra entrevista que as ações de certos agentes no setor público são realmente impulsionadas pela facilidade de trabalho. Como por exemplo, o que relata a *Secretária 01 da Prefeitura* quando questionada sobre a segregação socioespacial da cidade:

Não vejo que isso traga algum problema. Em termos até de atendimento vejo que isso. Em termos de atendimento social... Vou te dizer isso por que eu antes de estar aqui vim da secretaria do movimento social. Das políticas públicas na verdade. Em termos de atendimento de território isso até nos facilita, por que aí tem todo mundo concentrado. Então, as ações são feitas naquele território. E na área social a gente trabalha muito com o território né. Então em termos de atendimento em território isso é um bom motivo. Porque está concentrado ali. Os atendimentos são ali.

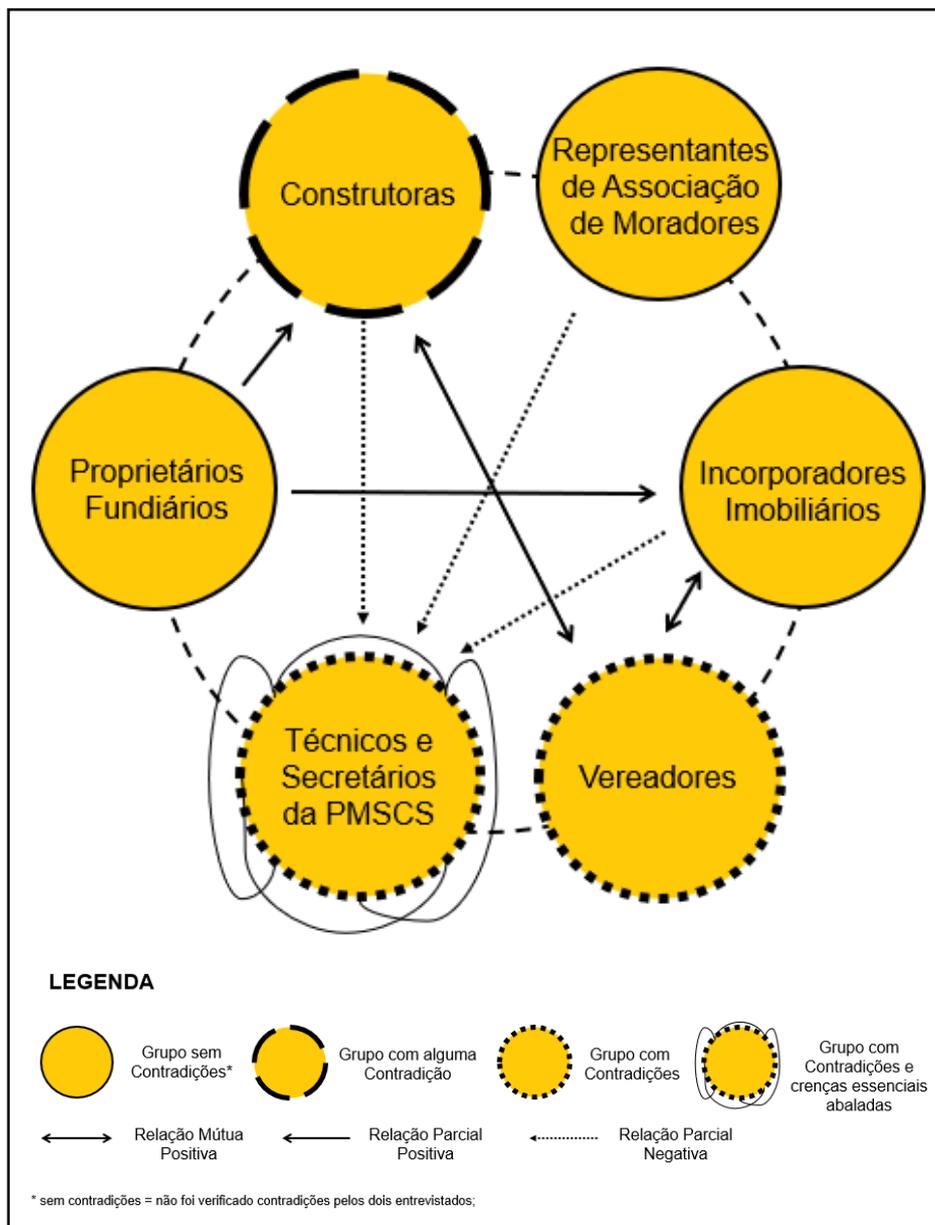
Ademais, assim como o relato anterior também é possível observar pela entrevista feita ao *Representante da Associação de Moradores 01*, esse que também atua como técnico na Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, que suas ações no setor público são impulsionadas por facilidade no trabalho. O que novamente evidência sua ação contrária à sua crença interna:

Eu como técnico não gosto. Para mim é muito bom, profissionalmente. Mas como técnico eu não gosto. Para mim no meu trabalho é muito bom, o que é bom: a tinta dura mais, fica mais bonito. Pintadinho. Mas vamos pensar para o lado meio ambiente. Ele aumenta de 3 a 6 a caloria das ruas. A temperatura, já que ele é preto. E a água escorre para onde? Pros bueiros. E se o bueiro tiver entupido, alagamento. Como paralelepípedo, outras coisas ele vai, ele tem os furinhos e a água consegue. E como tu lida com isso? Eu tenho que ser profissional. Para mim é muito bom, eu pinto lá dura mais. A tinta dura quase 1 ano e meio/ 2. No paralelepípedo dura 3 meses. E não fica uma tinta com uma pintura legal. Aí dá a obra da CORSAN e nunca mais vai ser igual. Então, para mim é muito melhor o meu trabalho com asfalto. Para direcionar o fluxo o melhor é o asfalto. Fica mais bonito.

Desse modo, observa-se então na Figura 7, que o diagrama de parte da rede de agentes que atuam no território de Santa Cruz do Sul já possui mais um acréscimo na complexa rede. Pois os agentes que participam no setor público expressam que o grupo possui suas crenças essenciais abaladas, pois suas ações são influenciadas por “facilidade no trabalho”. Entretanto cabe ressaltar

novamente, que o diagrama é parte do complexo sistema de rede que atuam no território de Santa Cruz do Sul. E que sua representação tem como finalidade apresentar as diversas relações, conflitos, e contradições entre parte dos agentes que configuram o Município no momento das entrevistas. Já que as redes se encontram em permanente construção e desconstrução.

Figura 7 - Diagrama da relação de agentes entrevistados em rede no território de Santa Cruz do Sul.



Fonte: Diagrama criado pela autora, com base nas entrevistas.

Sendo que além de crenças, interesses, articulações, disputas dentro de um subsistema (i.e., grupo como aqui é denominado), esse também pode estar

sobreposto ou coexistindo com outros níveis de subsistemas. Citando como exemplo uma agência de habitação local, que é parte de um subsistema local de habitação inserido em um subsistema estadual e federal. Assim, perturbações externas, mudanças socioeconômicas, resultados de outros subsistemas, em outras escalas, podem alterar a dinâmica pública. Que por sua vez repercutirá diretamente no território. Ainda que, seja vendido em pedaços, como fragmentos de um imenso mosaico, fragmentando o espaço urbano e viabilizando sua transformação em mercadoria (TRINDADE JR. 1998).

Por fim, o sistema em rede de agentes é complexo pelos conflitos, interesses, recursos, crenças, tempo, objetivos e relações. Visto que a pluralidade de agentes que compõem subsistemas e articulam-se com outros é dinâmica e pessoal. Portanto, após compreendido esse sistema de agentes cabe a apresentar a política habitacional que possibilitou suporte a esses agentes para a configuração territorial urbana pela produção de loteamentos e condomínios no município.

4 A POLÍTICA HABITACIONAL E O DÉFICIT HABITACIONAL

A partir do entendimento da produção da cidade pela dinâmica do capital, tendo nela uma complexa rede de agentes na produção e expansão territorial urbana de Santa Cruz do Sul, esse capítulo se destina a analisar as políticas habitacionais no Brasil. Portanto, se demonstra a partir de uma política nas suas diversas escalas, sua repercussão nos territórios, inclusive em Santa Cruz do Sul. Tendo nesse capítulo, o esclarecimento sobre as políticas habitacionais que trabalham para sanar os déficits habitacionais., e como o município (i.e. sua rede de agentes) de análise dessa dissertação, planeja e produz sua cidade a partir de suas necessidades.

4.1. As políticas habitacionais e o déficit habitacional brasileiro

Dentre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil, Bolaffi, (1976) já destacava: a falta de alimentação adequada; a falta de atendimento médico; a falta de transportes satisfatórios entre o domicílio e o trabalho; a falta de oportunidades educacionais; a falta de condições satisfatórias de habitação e de serviços públicos; e principalmente a falta de renda para adquirir os bens de serviços acima referidos. Contudo, em 1964, o Governo Federal elege a habitação popular como “problema fundamental”. Tornando o BNH (Banco Nacional da Habitação) o segundo banco do país em termos de magnitude de recursos disponíveis para o financiamento de habitações precedido pelo Banco do Brasil. Assim, a produção de habitação em conjunto com as inspirações da população brasileira pela casa própria, aumentou o nº de habitações produzidas e a necessidade de uma moradia para um dos problemas que afligiam o Brasil, o déficit habitacional.

Entretanto, de acordo com Bolaffi (1976), pelo relatório anual do BNH de 1971 os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender 24% da demanda populacional urbana. Sendo que no mesmo ano o déficit habitacional aumentou 76%. Ou seja, segundo Bolaffi (1976), um dos motivos para o BNH não conseguir atingir seus objetivos seria seu modo de operação e mecanismos de seu funcionamento. Pois, suas

operações eram transmitidas para a iniciativa privada, já que o banco se limitava a arrecadar os recursos financeiros. Assim, ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações, o crédito habitacional tornou-se uma mercadoria que supriu a necessidade da casa própria da sociedade brasileira, mas não suas carências diversas. Isso ocorreu, embora tenha-se produzido entre 1964 a 1986, 4 milhões de unidades habitacionais (i.e., número esse que até hoje não foi superado por nenhuma outra política habitacional no país (SILVA et TOURINHO, 2015).

Conforme Azevedo e Andrade (1982) as atividades do BNH, então, ligadas ao déficit habitacional nos primeiros trinta anos tinham mostrado que não bastava apenas construir casas, era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Sendo, dessa forma, que não foram poucos os conjuntos operários que cedo começaram a apresentar sinais de rápida deterioração das casas e do ambiente. Assim, após anos na tentativa de lidar com o problema habitacional, desde o início da atuação do BNH, o modelo de política habitacional implementado a partir de 1964, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), acabou extinto.

Por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFHA) a extinção do BNH criou um hiato em relação à política habitacional no País. Como consequência a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

De fato, a crise do setor habitacional foi resultado de uma descentralização por ausência, já que não houve uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades. Além do mais, o governo federal não definiu incentivo e alocou recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Em 2003, então, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva começa a implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de

Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual, então, a habitação não se restringe a casa, incorpora também o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Logo, a Política Nacional de Habitação, realizada pelo Ministério das Cidades, criada em 2003, foi desenvolvida em coerência com a Constituição Federal. Dessa forma considerou a habitação um direito do cidadão seguindo o Estatuto da Cidade, que estabeleceu a função social da propriedade como as diretrizes do então governo (i.e., de 2004), que preconizava a inclusão social, a gestão participativa e democrática. Isso posto, essa Política Nacional de Habitação visou promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

Seus objetivos tornaram-se mais amplos do que o combate ao déficit habitacional, tais como:

- universalizar o acesso à moradia digna, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH (Política Nacional de Habitação);
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção

habitacional;

- e incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

Dessa forma, a constituição da Política Nacional de Habitação reconheceu os principais pontos a serem tratados no que se refere a habitação e a economia. E a partir desse reconhecimento, ela contou com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizou sua implementação. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), e o Plano Nacional de Habitação (PNH).

O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), parte integrante do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), no âmbito geral da Política de Informações (PIC) do Ministério das Cidades, foi criado como instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Sendo que esse tinha como intuito prever o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação. Portanto, o objetivo geral foi implantar um Sistema de Informações Habitacionais (georreferenciado) que servisse de instrumento para: 1) a quantificação, qualificação e avaliação das condições de moradia nas cidades brasileiras, em suas diferentes dimensões (social, econômica, administrativa, jurídica, financeira e funcional), considerando diversos níveis de desagregação espacial e socioeconômica; 2) a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na área de habitação, qualificando os obstáculos que se interpõem ao alcance das metas programáticas e avaliando os impactos dessas políticas para a solução dos problemas habitacionais brasileiros.

Quanto, ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) ele foi um dos mais importantes instrumentos para a implementação dessa Política Nacional de

Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi elaborado por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional (i.e. de acordo com o documento elaborado pelo Ministério das Cidades). Foram incorporados a ele os dois principais programas habitacionais em curso no país, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A Política Nacional de Habitação prevê como objetivo uma implementação gradual e ampla, com diversos instrumentos que buscaram enfrentar problemas encontrados pelo diagnóstico sobre a questão habitacional, tais como: o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana, os assentamentos precários e os problemas de financiamento e o mercado imobiliário.

A Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações de Minas Gerais fornece dados sobre o déficit habitacional de diversos municípios do Brasil. Entretanto sua metodologia de estimativa do déficit habitacional e da inadequação de domicílios sofreram mudanças, em função de ajustes metodológicos (Figura 8) e, principalmente, das variáveis disponíveis nas pesquisas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Figura 8 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional - Brasil - 2000/2010.

COMPONENTE		CENSO 2000	CENSO 2010
Habitação Precária	Domicílios Rústicos	Estimativa indireta (variável ausente).	Estimativa direta.
	Domicílios Improvisados	Estimativa direta.	Estimativa direta.
Coabitação Familiar	Famílias Conviventes	Famílias conviventes obtidas de forma direta.	Famílias conviventes obtidas de forma indireta, por meio de algoritmo criado pelo IBGE.
		Considera o total de famílias conviventes.	Considera apenas as famílias conviventes com intenção de constituir domicílio exclusivo (estimativa indireta própria).
	Cômodo	Inclui todos os cômodos.	Exclui cômodos cedidos pelo empregador.
Ônus Excessivo com Aluguel Urbano		Censo não informa o valor do aluguel.	Estimativa direta.
Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados		Compunha a inadequação de domicílios.	Estimativa direta.

Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

Logo, mesmo com essas diferenças metodológicas, que impossibilitam a comparação do déficit habitacional absoluto nos municípios durante períodos de 10 anos, infere-se que no Brasil, não se obteve uma gestão do território por oferta e demanda habitacional. Já que o nº de domicílios urbanos vagos e o déficit habitacional total, continuou alto em 2015 (Tabela 1). O número de domicílios vagos e o nº de domicílios particulares permanentes somente cresceu (Tabela 1 e 2). Mesmo com o aumento percentual de domicílios particulares permanentes urbanos ter sido superior ao aumento percentual da população de 2000 a 2010 (Tabela 2), o déficit habitacional continuou alto em 2010 (Tabela 1).

Tabela 1 – Variáveis Brasil 2000/2010/2015 (déficit habitacional e domicílios vagos)

	déficit hab. total	déficit hab. total relativo	déficit hab. urbano	domicílios vagos total ¹¹	domicílios vagos urbano
2000	5.890.139	13,15 %	4.140.088	6.029.756	4.580.147
2010	6.940.691	12,1 %	5.885.528	6.052.161	4.656.978
2015	6.355.743	9,3%	5.572.700	7.906.767	6.350.010

Fonte: Formulação da tabela pela autora a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

¹¹ Com potencial a serem ocupados;

Tabela 2 - Variáveis Brasil 2000/2010 (população e domicílios particulares permanentes)

	População	Aumento pop. % ao ano anterior	Dom. particular permanente urbano	Aumento dom. % ao ano anterior
2000	169.799.170	-	37.369.980	-
2010	190.732.694	12%	49.228.253	32%

Fonte: Formulação da tabela pela autora a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

Portanto, dentre os objetivos da Política/Plano Nacional de Habitação e Programa MCMV, o problema dos domicílios vagos com a superprodução para relativizar o déficit habitacional acabaram indo em contrapontos aos demais objetivos (i.e., fragmentação do espaço urbano, a questão fundiária, assentamentos precários e o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana). Mesmo que Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) tenha buscado acrescentar significativas mudanças no programa MCMV, a partir da contratação do estudo “Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas – 2000” fornecidos pela Fundação João Pinheiro¹², os indicadores evidenciam que não se obteve a evolução dos objetivos da Política Habitacional. Primeiro, pois as informações foram insuficientes e dispersas entre inúmeras instituições e não disponíveis com os níveis de desagregação necessários para caracterizar as desigualdades regionais e socioeconômicas sobre o setor habitacional. Em segundo lugar, pois somente após a criação da Política/Plano o Programa começou-se a ter acesso aos dados fornecidos pela FJP, apesar dos mesmos só serem atualizados a partir do censo (a cada 10 anos) e, em alguns casos, a retirada de uma ou outra variável pode inviabilizar, inclusive, a comparação das estimativas.

Assim, a Política Nacional de Habitação que propunha um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação parece não ter tido para a implementação dos programas habitacionais nos municípios uma fonte precisa, anual, georreferenciada, com software livre e agentes públicos qualificados para o monitoramento e avaliação desde às primeiras construções habitacionais.

Quanto, as premissas do programa vinculadas ao PlanHab essas

¹² Por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades.

prevêem condições para a implementação do Subprograma de Habitação Urbana. Entre as quais a exigência de que os terrenos localizem-se em áreas consolidadas da malha urbana ou que estejam em expansão, que sua construção seja em áreas providas de infraestrutura básica, que o projeto esteja adequado do ponto de vista ambiental e que estabelece que no raio de 2,5 km da área de construção do terreno existam equipamentos urbanos e sociais (PACHECO e ARAÚJO, 2017). Mas, conforme a auditoria do TCU, pelo Jornal do Senado (2018), programas atuais como o MCMV continuam comprometendo a habitação territorial pela falta de equipamentos públicos próximos (73,4% dos moradores sofrem com a falta de escolas e creches nas redondezas, 70,2% afirmam não ter unidade básica de saúde, 68,1% não têm comércio próximo e 46,8% julgam o transporte público insuficiente para a demanda). Criando-se assim um programa social problemático que segrega a população, pela implementação de moradias longe dos serviços básicos e que não reduz eficientemente o déficit habitacional que deveria ser combatido (Jornal do Senado, 2018).

Assim posto, revela-se que ainda que o programa MCMV imprime outra direção à política habitacional no país, apesar de injetar recursos significativos na produção habitacional, constitui-se uma oportunidade de negócios para empreiteiras e incorporadoras. Pois, indicadores que serviriam como informação, avaliação e monitoramento das produções habitacionais são abandonados, criando cada vez mais cidades desproporcionais e insustentáveis entre oferta e demanda habitacional.

Logo, há de se questionar, se o Sistema de Informações das Habitações e Relatórios de Avaliações da Política, do Plano e do Programa está tendo dados coletados que identifiquem as reais condições e localização das habitações. Visto que, atualmente existem diversas críticas ao programa por não produzir habitações para as classes menos favorecidas e quando produzem às marginalizam nas periferias com carência em infraestrutura básica. Dessa forma, quando os contrapondo com as reais condições habitacionais produzidas e os alguns dados sobre o déficit habitacional fornecido pela Fundação João Pinheiro, as políticas habitacionais por seus objetivos, seus desafios, e seu sistema de avaliação e monitoramento possuem falhas como política. Já que a ausência de

informações, que caracterizam o território, não transfere condições de monitoramento para análises comparativas.

4.2. Os déficits habitacionais de Santa Cruz do Sul

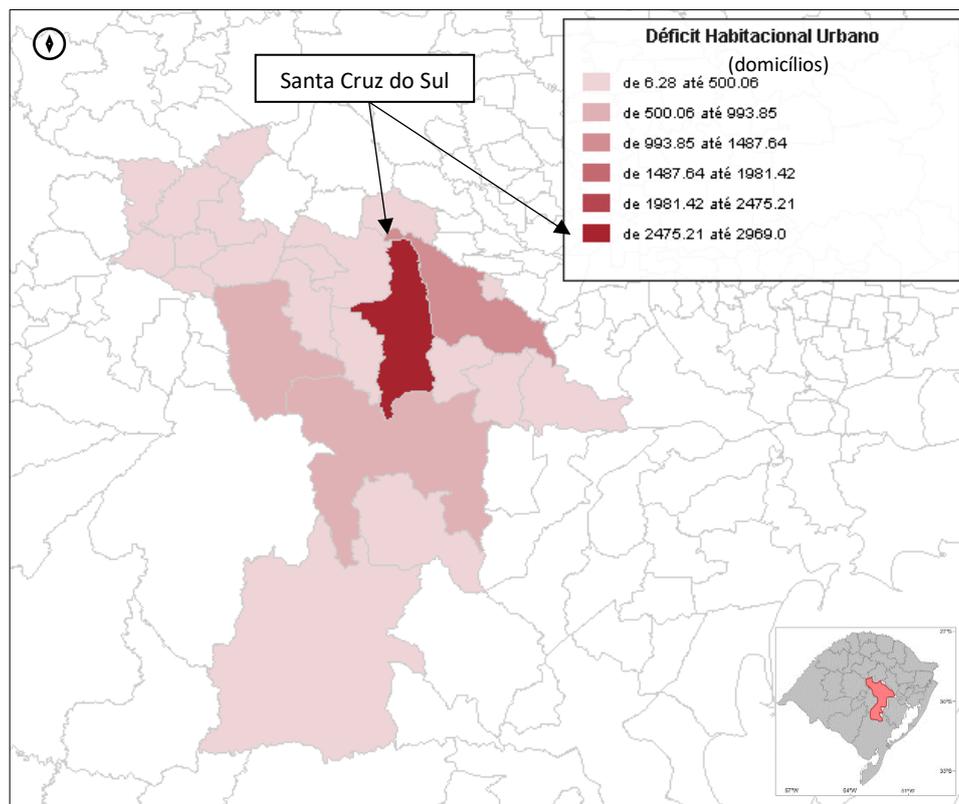
Assim posto, entende-se como déficit habitacional, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2005), a inadequação de moradias que reflete em problemas na qualidade de vida dos moradores que não se relacionam apenas ao dimensionamento do estoque de habitações, mas também às especificidades desse estoque.

Portanto, o déficit habitacional de Santa Cruz do Sul analisado nesse trabalho engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais.

Em relação à região do Vale do Rio Pardo, a Fundação João Pinheiro fornece dados sobre o déficit habitacional de 2000 e de 2010 dos municípios. Entretanto, cabe ressaltar novamente que esses déficits (i.e.; 2000 e 2010) possuem diferentes metodologias. Portanto, nessa pesquisa para se obter alguma comparação que se relacione com os déficits de 2000 e 2010 será exposto, somente, alguns dos indicadores municipais que a FJP disponibilizou. Mas, a partir somente do déficit habitacional total do ano de 2000, ou 2010, e outros indicadores pode-se analisar características habitacionais de diversos municípios no ano.

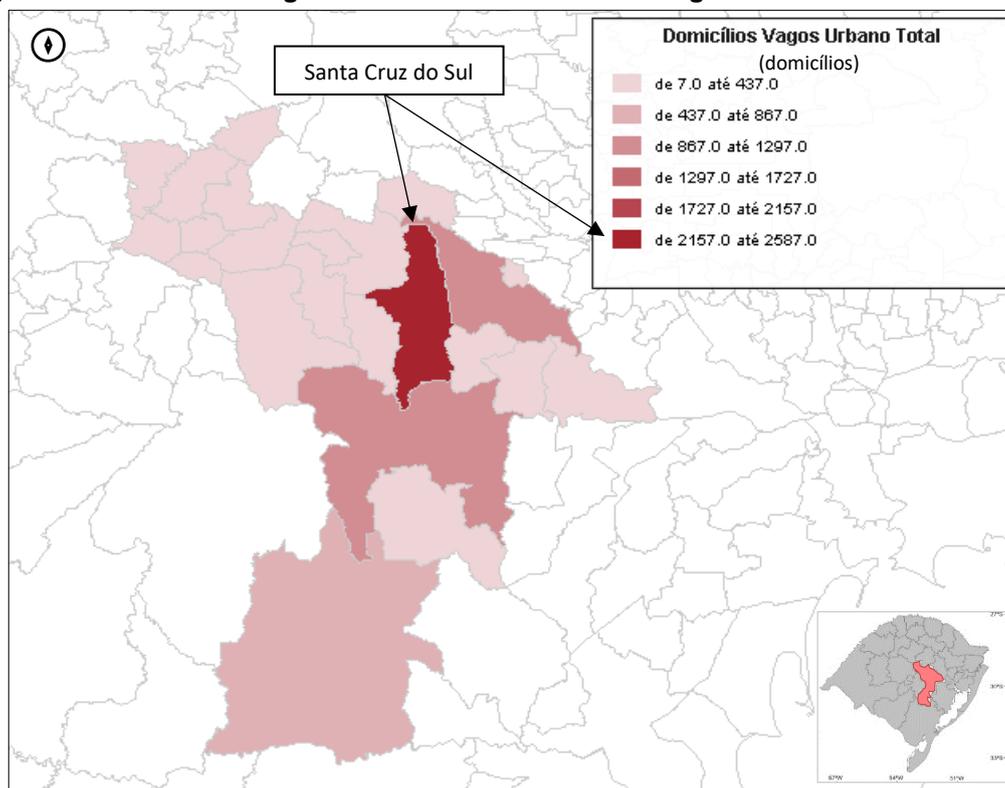
O município de Santa Cruz do Sul com base em sua inserção na região, se caracteriza como cidade média e com a maior população e economia urbana, além de apresentar mais intenso e diversificado mercado imobiliário da região, aparece com destaque seja no déficit habitacional urbano, seja no nº de domicílios vagos urbano, no âmbito da Região do Vale do Rio Pardo (Figura 9 e 10).

Figura 9 - Déficit Habitacional Urbano da Região do Vale do Rio Pardo - 2010.



Fonte: Produzido pela autora a partir do Software de Desenvolvimento Habitacional Municipal no Brasil 2010, fornecido pela Fundação João Pinheiro.

Figura 10 - Domicílios Vagos Urbano Total de 2010 da Região do Vale do Rio Pardo.



Fonte: Produzido pela autora a partir do Software de Desenvolvimento Habitacional Municipal no

Brasil 2010, fornecido pela Fundação João Pinheiro.

O que pode ser inferido é que a demanda pela produção de novas habitações para atender o déficit habitacional existente nos municípios, e com ela, muitas vezes, a expansão do perímetro urbano talvez tenha de ser relativizada, já que os municípios possuem domicílios urbanos vagos (i.e. domicílios fechados; domicílios de uso ocasional; domicílios desocupados¹³) cujo montante é proporcional ao seu déficit habitacional urbano.

Desta forma, dada a relevância do município e da cidade de Santa Cruz do Sul na Região do Vale do Rio Pardo, conforme já relatado por AREND et all (2019) verifica-se alguns dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro. Portanto, conforme diversas variáveis fornecidas pela da FJP (i.e.; sabendo que houve ajustes metodológicos de 2000 para 2010, inviabilizando a comparação das estimativas brutas do déficit habitacional), observa-se que, assim como no Brasil (Tabela 1 e 2), o déficit habitacional total/urbano, o nº de domicílios vagos total/urbano e nº de domicílios particulares permanentes, também aumentou em Santa Cruz do Sul (Tabela 3).

Tabela 3 - Variáveis Santa Cruz do Sul/RS

	2000	2010	Aumento%
População	107.632	118.374	9,98%
Domicílios particulares permanentes (Total)	32.809	40.532	23,54%
Déficit Habitacional (Total)	2.247	3.313	47,44%
Domicílios vagos (Total)	2.662	2.917	9,58%
Domicílios particulares permanentes (Urbano)	28.857	36.274	25,70%
Déficit Habitacional (Urbano)	1.871	2.967	58,58%
Domicílios vagos (Urbano)	2.416	2.586	7,03%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

Sendo que, se comparável, o aumento de 47% do déficit habitacional total após correções de indicadores demonstra não ter afetado o aumento percentual dos domicílios vagos total (9,58%). Esses que poderiam diminuir os altos índices de déficit, tornando-se se desnecessária uma superprodução habitacional (23,54%), se houvesse o aproveitamento das habitações vazias já existentes,

¹³ Domicílios fechados - são conceituados como domicílios particulares permanentes cujos moradores estavam ausentes por ocasião do período de coleta do censo; domicílios de uso ocasional - são aqueles que servem ocasionalmente de moradia: casas de campo, de fim-de-semana, férias etc.; domicílios vagos - são as unidades que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo demográfico. (FJP, 2005).

através da criação de aluguéis sociais pagos pelo Estado. O que valorizaria e evitaria o desperdício dos recursos públicos. Pois, além de garantir e dar uso social para o ambiente já construído nas cidades, aproveitando as áreas já urbanizadas e com infraestrutura já instaladas, não haveria necessidade de ampliação da área urbana.

Logo, a fim de buscar outras informações, que demonstrem o não enfrentamento direto ao déficit habitacional no Município, já que a carência de dados inviabiliza comparações precisas entre os déficits habitacionais, fora feito entrevistas semiestruturadas a agentes da rede de Santa Cruz do Sul. Os problemas habitacionais, foram evidenciados, nas suas diversas carências, apesar da existência de uma forte produção da construção civil estimulada pela Política Habitacional do Brasil. Portanto, verifica-se pela entrevista com o representante da *Associação de Moradores 02* que no ano de 2019, embora não o período de investigação dessa dissertação, ainda existe muita coabitação e residências precárias.

Sim, existe bastante. Nas vilas. Se tu entrar no Bom Jesus, Santa Vitória tem pessoas que eu faço uma reunião...chorando para conseguir uma telha para as crianças. Telhado aberto. E morando várias famílias.

E além de que, a relação domicílios vagos e superprodução de habitações não são visualizados como problemas aos construtores. Esses, que trabalham com loteamentos, tendo como foco o lucro.

Às vezes eu tenho até que construir mais que o déficit para ter o produto. Porque o custo da máquina, se eu ficar fazendo um pingadinho ele aumenta muito. Quando eu for, eu tenho que fazer o máximo possível. [...] Porque o loteamento demora até ter ocupação. O loteamento vai passar 10/15 anos que vai ter gente que comprou e deixou o terreno lá parado.

Ou seja, é dessa forma que município, a partir dos agentes entrevistados, vem se configurando: produção que visa lucro por construtoras, existência de lotes vagos, coabitação e habitações precárias.

Outra observação sobre esse processo no Município de Santa Cruz do Sul, pode ser verificada a partir dos dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (Figura 11). Onde a produção das habitações pelo parcelamento do solo no período de 2000 a 2010 fora direcionado para a periferia urbana. Criando um espaço fragmentado com pouca conectividade do sistema viários entre esses novos parcelamentos (i.e. em formato de espinha de peixe).

Figura 11 - Loteamentos e condomínios entre 2000 e 2010 georreferenciados.



Fonte: Dados fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul, e produzido pela autora.

Ademais, a partir de outras variáveis fornecidas pela FJP entre os anos de 2000 e 2010, pode-se aferir que: no ano de 2000 havia tantos domicílios urbanos que se destinavam a faixa de renda mensal familiar de até 3 salários mínimos quanto a faixa de renda mensal familiar de mais de 10 salários mínimos (Tabela 4); e que de acordo com a Tabela 5, o déficit habitacional urbano para domicílios em 2010 para rendimento de salários mínimos em Santa Cruz do Sul era de praticamente 7 vezes maior para até 03 salários mínimos do que para mais de 10 salários mínimos. Ou seja, percebe-se que embora em Santa Cruz do Sul no ano de 2000 o percentual de domicílios entre os menores e maiores salários fosse próximo, o déficit habitacional para domicílios até 03 salários mínimos em 2010 era superior ao de 10 ou mais salários mínimos. Assim, as diferentes relações por faixa de renda no ano de 2000 e 2010 tornam-se expressivas, mesmo com metodologias diferentes. O que evidencia que ao longo dos dez anos, as relações entre déficit habitacional por faixa de renda aumentaram.

Tabela 4 - Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar em Santa Cruz do Sul – 2000.

Domicílios Urbanos, por Faixas de Renda Mensal Familiar	Até 3 Salários Mínimos	Mais de 3 a 5 Salários Mínimos	Mais de 5 a 10 Salários Mínimos	Mais de 10 Salários Mínimos	Total
Valor Absoluto	8.238	5.860	7.634	7.125	28.857
Percentual	28,55%	20,31%	26,45%	24,69%	100%

Fonte: Tabela criada pela autora, a partir de dados fornecidos pela FJP.

Tabela 5 -Déficit Habitacional Urbano para domicílios com diferentes rendimentos de salários mínimos em Santa Cruz do Sul – 2010.

	Rendimento de 0 a 3 Salários Mínimos	Rendimento de 3 a 6 Salários Mínimos	Rendimento de 6 a 10 Salários Mínimos	Rendimento de 10 ou mais Salários Mínimos
Déficit Habitacional Urbano	1826	477	396	241

Fonte: Tabela criada pela autora, a partir de dados fornecidos pela FJP.

Portanto, a partir desses dados coletados e entrevistas feitas infere-se que Santa Cruz do Sul não esteve produzindo cidade para a classe mais baixa. Tendo gerado uma superprodução habitacional, pelo aumento dos domicílios particulares permanente, que se expande para a periferia, construindo uma cidade fragmentada, dispersa e com uma quantidade de domicílios vagos tão grande quanto o próprio déficit habitacional do ano analisado.

Logo, é questionável as ações, as estratégias e articulações do poder público municipal (Executivo e Legislativo) e dos demais agentes imobiliários durante esse período. Já que conforme a entrevista feita com a *Secretária 01 da Prefeitura*, a Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul não possui dados sobre o déficit, apenas fazem alguns levantamentos.

Eu não tenho um diagnóstico de déficit de habitação do município. O que a gente tem, que a gente mantém, desde que eu vim para cá na secretaria..a gente começou a fazer um levantamento de todos os atendimentos que são feitos na secretaria. Então, todas as buscas espontâneas, que o pessoal procura a secretaria para pedir algum auxílio, a gente faz uma triagem em baixo..aí nesse sentido a gente está montando/coletando dados para depois montar indicadores. Mês a mês a gente vai acompanhando de quais são as demandas que estão. Mas eu tenho isso agora, há 3 meses.

E para os demais agentes na rede que constitui o município, dados sobre

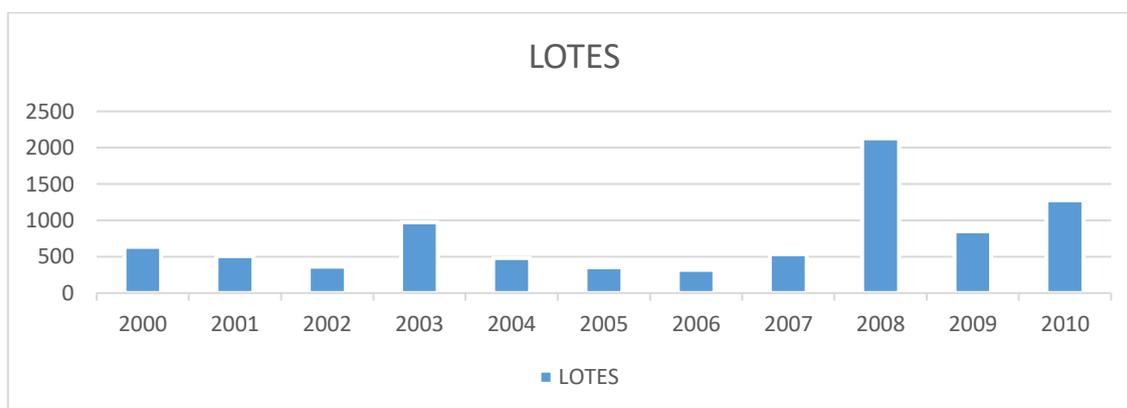
o déficit habitacional que seriam sua justificativa para produção, também não existem. Visto que o objetivo das construtoras é o lucro, não a produção para minimizar o déficit habitacional e prover moradias para quem realmente está necessitando. Pois como a *Construtora 02* enfatiza eles produzem também para quem está querendo dar um “up” na vida, ou seja, ter uma nova residência.

Análise nossa. Não existe uma estatística correta, é meio no olho. O Sinduscon em Porto Alegre faz pesquisa. A UNISC fez, mas mais o menos. Mas esse déficit quando eles levantam de quem já está morando, mas ele não sabe de quem está procurando, de dar um UP. Nós olhamos essa condição: o UP que eles querem dar. Quem tá procurando que quer dar uma melhorada. Isso é mais importante do que o déficit maior [...].

Portanto, questiona-se novamente então, se essa intensa e permanente expansão da área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul está mais ligada à promoção e à especulação imobiliária - realizadas pela rede de agentes imobiliários, e pela falta de uma maior regulação do planejamento e do uso do solo urbano pelo poder público municipal - do que realmente destinada a suprir o déficit habitacional na cidade.

Ademais, a partir de dados fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul, elaboramos o Gráfico 1, onde se verifica que entre o ano de 2000 e 2010 a quantidade de lotes habitacionais produzidos para a população de Santa Cruz do Sul foi de 8.422 lotes comercializáveis em projeto. Sendo que conforme os dados da FJP, em dez anos houve um aumento de 7.417 domicílios particulares permanente urbano.

Gráfico 1 - Nº de lotes em projeto entre os anos de 2000 e 2010



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pela PMSCS.

Logo, independente da faixa de renda a que se destina a produção

habitacional realizada pela rede de agentes imobiliários, em Santa Cruz do Sul, percebe-se inicialmente que a produção de habitações supera o déficit habitacional existente no ano de 2000. Ora aumentando os domicílios vagos urbanos pela produção de condomínios fechados, ora não produzindo habitações para os segmentos sociais de baixa renda ou produzindo habitações precárias que podem ter sido acrescentadas ao déficit habitacional de 2010.

Sendo que nesses dados revela-se que no ano de 2008, o nº de lotes supera o nº de lotes dos anos anteriores. Inferindo-se que a produção de habitação pode estar relacionada com: o estouro da bolha nos Estados Unidos da América que impactou a economia mundial; o início do 2º ano do governo Lula no Brasil com maciço investimentos políticos públicos voltados para as indústrias da construção civil e automobilística; e com as mudanças da legislação de Santa Cruz do Sul, já que em 2007 foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município que expandiu a área urbana para a produção de empreendimentos imobiliários para uso habitacional.

Entretanto, mesmo havendo a produção desses novos empreendimentos residenciais, a cidade se fez de modo fragmentado. Acompanhou a criação de vazios urbanos, com desconexão da malha viária e distanciamento dos loteamentos e condomínios das áreas comerciais e de serviços. O que não apenas aumenta a dependência do automóvel e essa, por sua vez, é geradora de problemas ambientais, como também aumenta a demanda por investimentos públicos em infraestrutura como saneamento, energia, estrutura viária e mobilidade urbana, e serviços nas áreas da saúde, educação, praças/parques e demais equipamentos comunitários.

Diante disso, percebe-se a priori que o planejamento do parcelamento e o uso do solo do município não possui uma regulação adequada à sua expansão territorial urbana, no que se trata a produção de habitações.

O município de Santa Cruz do Sul, portanto, a partir desses dados demonstrados é o objeto ao qual os agentes imobiliários manifestam seus interesses. Exercem seus poderes e investem seu capital. Alterando a configuração territorial da cidade, numa lógica em que a reprodução do capital imobiliário se sobrepõe às reais demandas sociais e ao ambiente natural. Assim posto, os agentes envolvidos na produção do espaço reconfiguraram a cidade.

Essa, que conforme Corrêa (2011), não é o resultado da “mão invisível do mercado” e sim, a consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias.

Essa dominação capitalista que impõem hierarquia e relações de força assimetricamente constituídas, também é discutida por Brandão (2011). Ao questionar qual o papel de regulação e dos limites e possibilidades da ação planejadora, frente aos vários interesses. Pois como visto, a implementação de loteamentos e condomínios entre os anos de 2000 e 2010 de modo espreado no conjunto da cidade, por consequência, demanda a expansão das redes de serviços públicos do município, como saneamento, transporte, abastecimento, saúde, educação, lazer, etc.

À vista disso, Santos (1996) refere que a gestão, a regulação e o poder sobre o território, muitas vezes, deixam de ser do Estado, instância destas políticas, para serem realizadas pelas instâncias econômicas. Dada a influência econômica e fiscal que as grandes empresas exercem junto ao poder público municipal. Sendo que os pioneiros do mercado, assim como descreve Harvey (1980), tentarão garantir benefícios externos ao rico e a impor custos externos ao pobre e politicamente desprotegido.

Em suma, assim como as políticas habitacionais enfrentam dificuldades ao sanar o déficit habitacional no Brasil, a cidade média de Santa Cruz do Sul também não obteve sucesso. Em ambas os níveis administrativos, Federal e Municipal, não fora atingido satisfatoriamente todos os seus objetivos como foram planejados (i.e. o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, a questão fundiária, o problema dos domicílios vagos, a fragmentação do espaço urbano, o contínuo crescimento e adensamento da periferia urbana, os assentamentos precários e os problemas de financiamento e o mercado imobiliário). Já que a desinformação de dados do setor público para um efetivo planejamento é superada por interesses maiores de agentes em todas as esferas.

Assim, o território que deveria ser regulado por políticas públicas coesas, acaba sendo configurado e reconfigurado de forma fragmentada pela pluralidade de agentes, interesses econômicos, insuficiência de dados e precariedade de análises e monitoramento que foram elaboradas nos Planos, Políticas e Programas Habitacionais no Brasil. Portanto para observar tais aspectos

contraditórios entre necessidades habitacionais, planos e ações nos territórios é apresentado no próximo capítulo a dinâmica da expansão territorial urbana de Santa Cruz do Sul.

5 A DINÂMICA DA EXPANSÃO TERRITORIAL URBANA DE SANTA CRUZ DO SUL

Nesse capítulo, buscamos representar a expansão territorial urbana de Santa Cruz do Sul ao longo dos anos, o valor do solo a partir das zonas fiscais, bem como também apresentar os relatos dos agentes entrevistados. Visto que o objetivo dessa dissertação é compreender quais têm sido as relações e as contradições existentes entre o processo de expansão territorial da área urbana, promovido pela rede de agentes imobiliários, e a dinâmica do déficit habitacional, na cidade média de Santa Cruz.

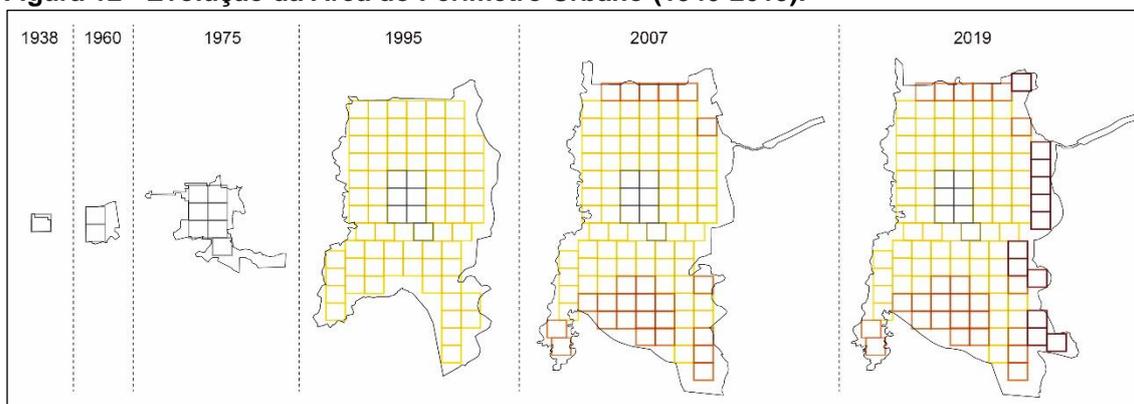
5.1. Os avanços dos limites territoriais urbanos de Santa Cruz do Sul

Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano (i.e. a transformação do solo rural em solo urbano) e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Pois ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada. E nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano. Mas antes e acima de tudo, um desenvolvimento socioespacial na e da cidade (SOUZA, 2006). Visto que ele deve considerar as necessidades de seus habitantes como o déficit habitacional e sua relação com o meio rural. Pois esse último se abastece de bens de consumo, de fonte de energia, de serviços ambientais e das demais complexidades das cidades.

No caso de Santa Cruz do Sul, cidade que constitui como principal centro de produção agroindustrial, comercialização e processamento industrial do tabaco do país (CAMPOS & SILVEIRA, 2016), o Município possui uma significativa expansão territorial urbana comparado com seu crescimento populacional urbano e suburbano. Observe conforme dados de Molina (2010) na Tabela 6 e Figura 12 elaborada pela autora, que ao longo dos anos Santa Cruz do Sul embora tenha aumentado dez vezes sua população urbana e suburbana de 1940 até 2019 (sendo que sua área territorial diminuiu pelas emancipações municipais) sua área do perímetro urbano de 1940 aumentou cento e dezesseis vezes para 2019. Sendo que de 2000 a 2019 as taxas de urbanização

aumentaram somente 2% ao longo dos anos, contrariando sua evolução de área do perímetro urbano entre 2007 e 2019 que teve um aumento de doze vezes (sendo que o aumento da área na figura 12 não contabiliza áreas dispersas menores que a unidade de 1938).

Figura 12 - Evolução da Área do Perímetro Urbano (1940-2019).



Fonte: Figura elaborada pela autora a partir das leis que delimitaram a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Tabela 6 - Evolução Populacional e Urbana de Santa Cruz do Sul

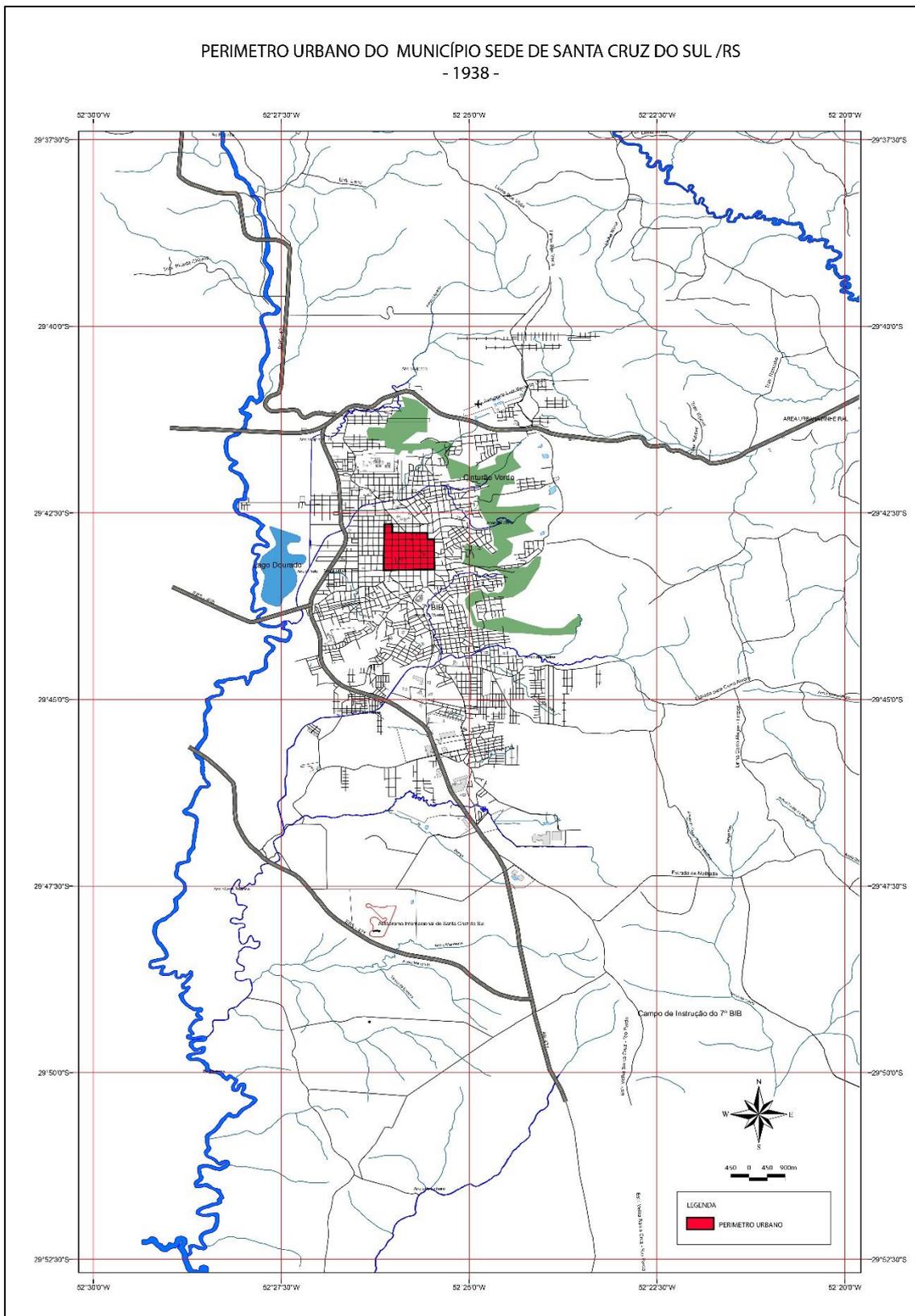
Ano	Pop. Total	Cresc. Pop. ao anterior (%)	População Urbana e Suburbana	Cresc. População Urbana/Suburbana ao anterior (%)	Taxa de Urbanização (%) (Pop. Urbana /pop. Total)	Área do Território (Km²)
1940	55.041	-	11.444	-	20,8%	2.379
1950	69.605	26,5	15.712	37,3	22,6%	2.034
1960	75.931	9,1	-	-	-	-
1970	86.787	14,3	32.967	-	38,0%	1.906
1980	99.645	14,8	55.152	67,3	55,4%	1.906
1991	117.773	18,2	78.998	43,2	67,1%	1.700
2000	107.642	-8,6	93.786	18,7	87,1%	616
2010	118.374	10,0	105.190	12,2	88,0%	733,4
2019	130.416	10,2	116.910	11,1	89,60%	733,4

Fonte: Tabela reformulada e incrementada pela autora a partir de dados de MOLINA (2010).

Portanto, ao analisar sua expansão extensiva e expressiva ao longo dos anos sobre uma base do sistema viário atual, percebe-se pela evolução¹⁴ da Figura 13 a 18 que houve: um extenso aumento de sua área urbana sobre sua área rural; e a incorporação à área urbana das barreiras físicas como o lago dourado e cinturão verde que até 1975 haviam sido respeitadas.

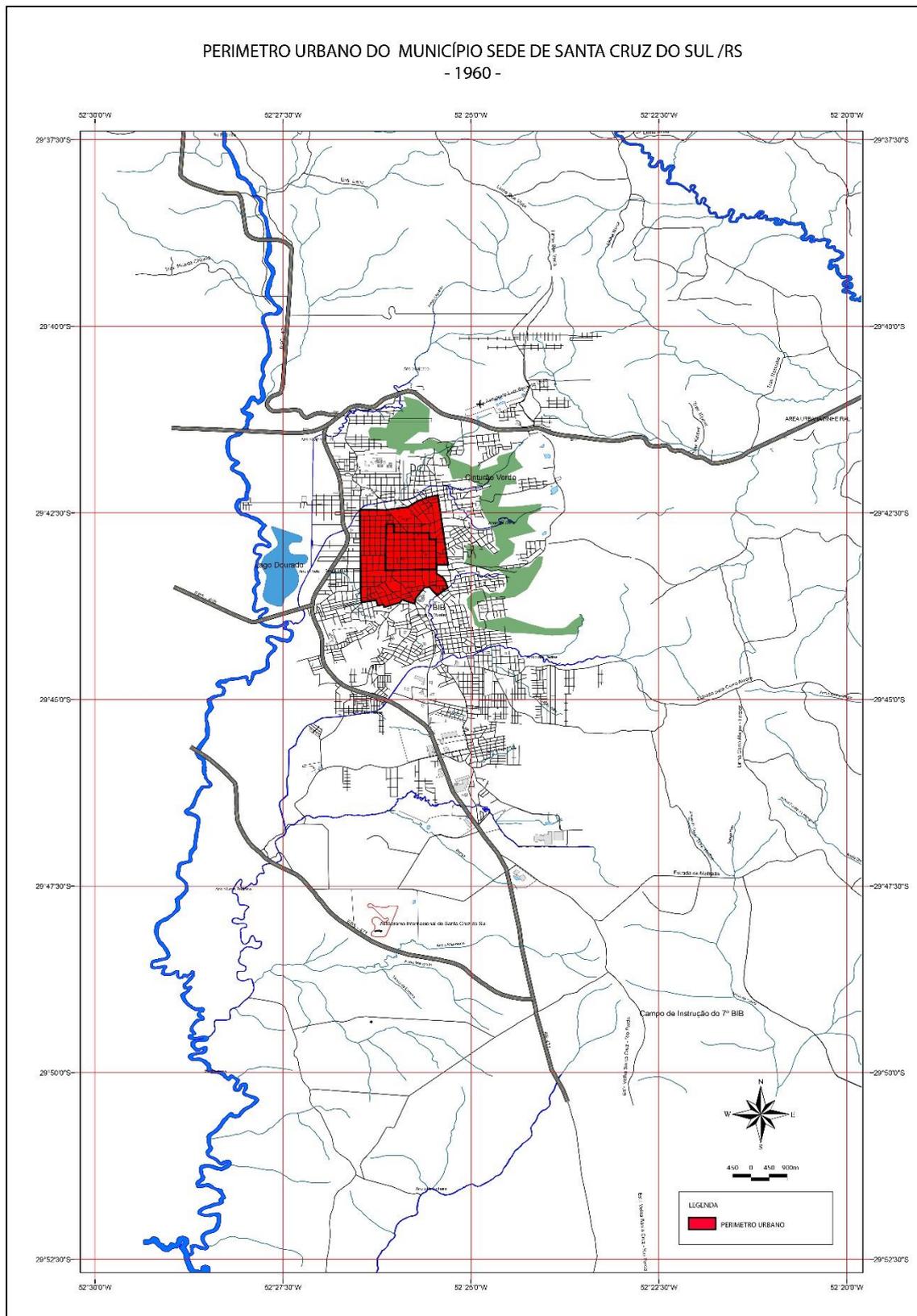
¹⁴ Essa delimitação da área urbana em Santa Cruz do Sul foi feita a partir da leitura de um conjunto de leis que delimitaram e delimitam sua área, que estão disponíveis na Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação do município.

Figura 13 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1938 sobre malha urbana atual.



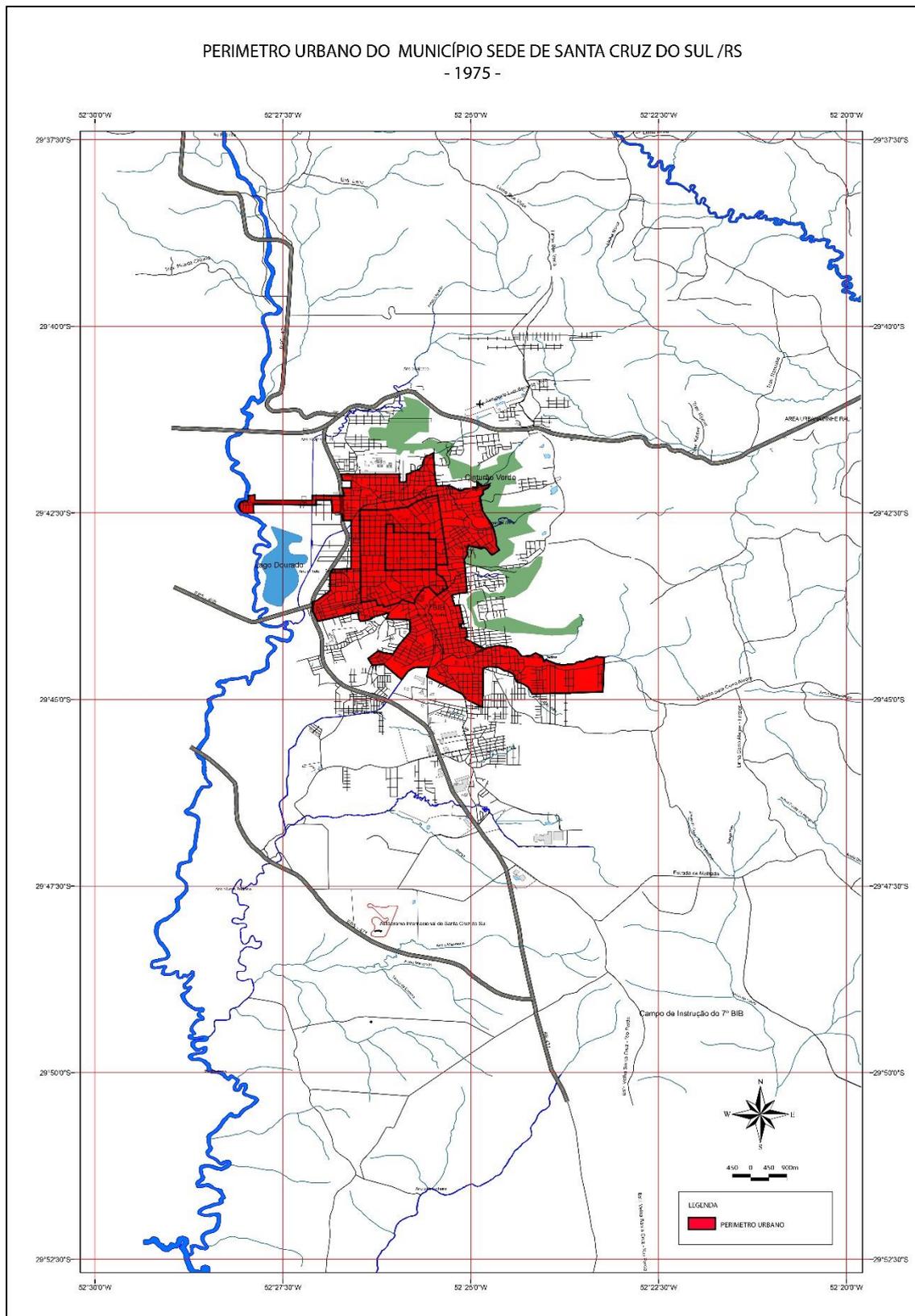
Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitavam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Figura 14 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1960 sobre malha urbana atual.



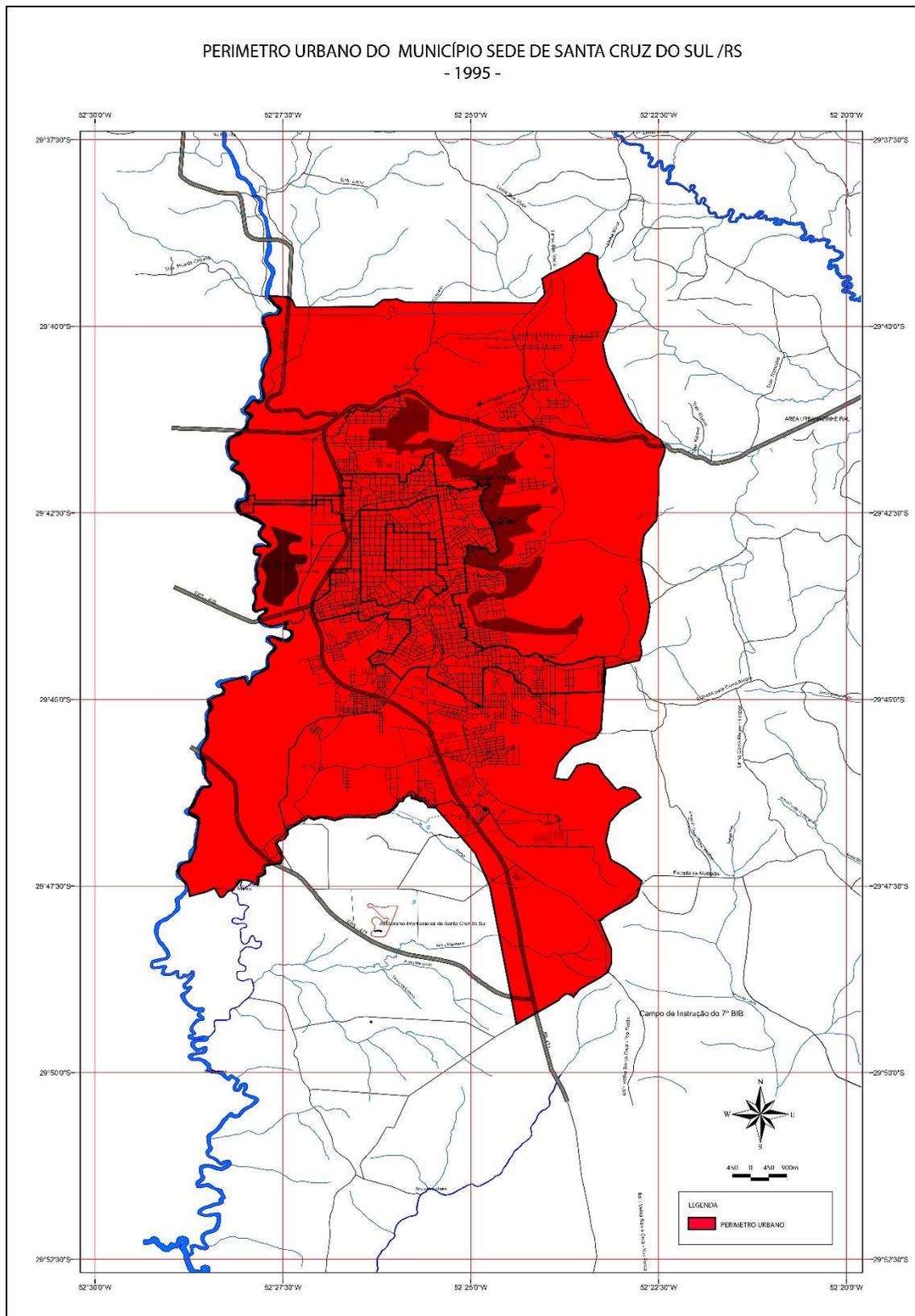
Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitavam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Figura 15 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1975 sobre malha urbana atual.



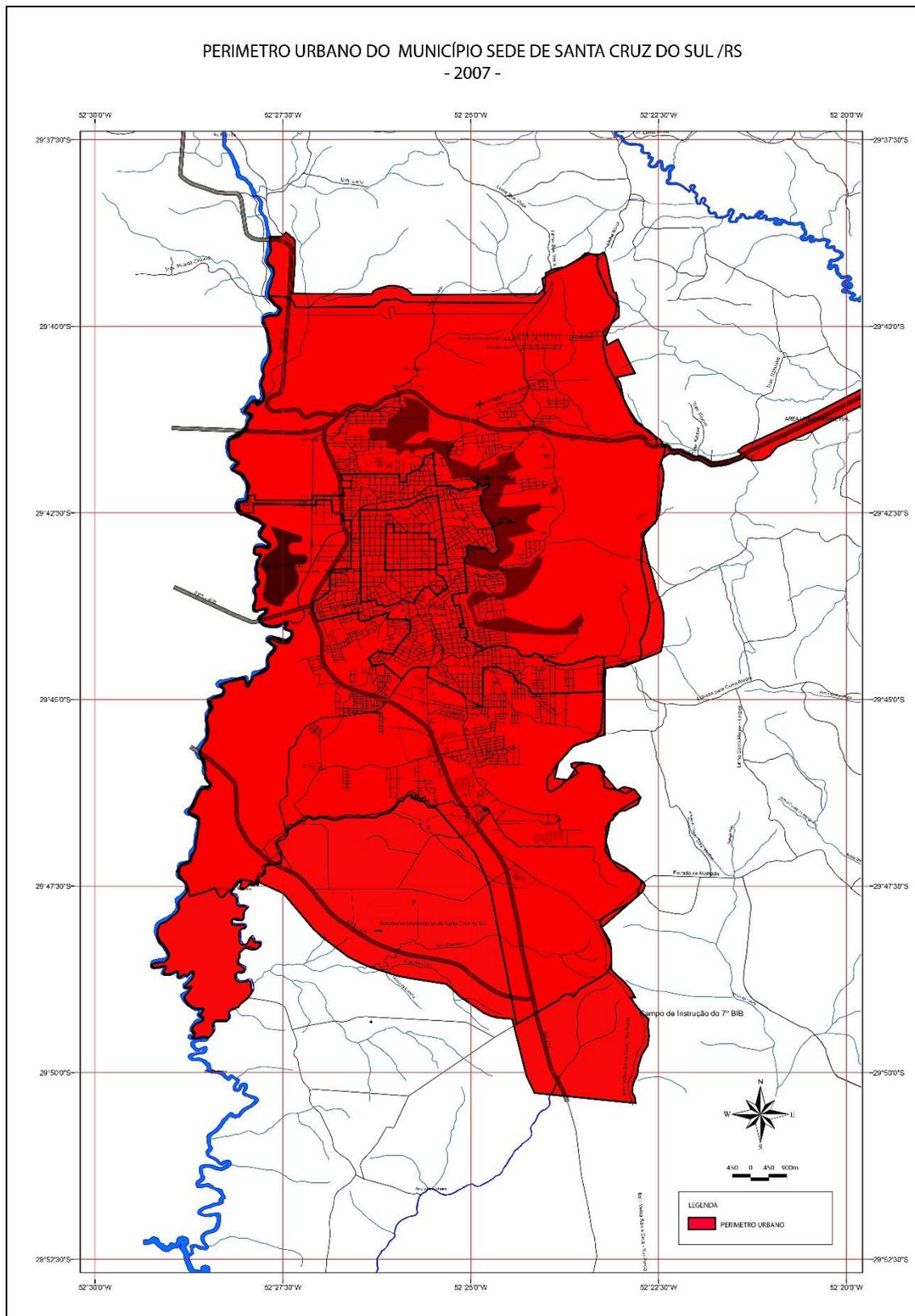
Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitavam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Figura 16 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/1995 sobre malha urbana atual.



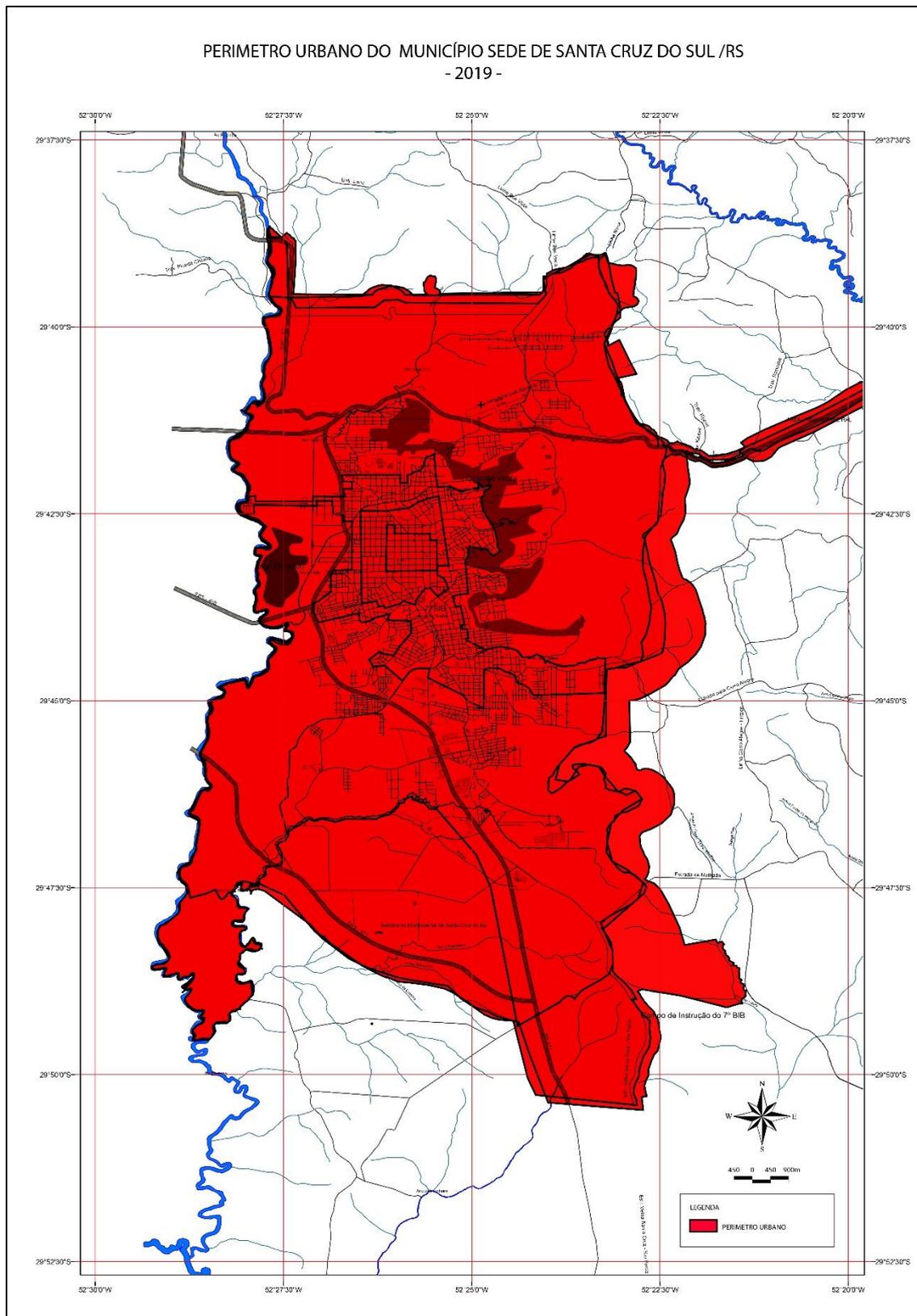
Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitavam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Figura 17 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/2007 sobre malha urbana atual.



Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitavam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Figura 18 - Limites do perímetro urbano da sede do município de Santa Cruz do Sul/projeto de 2019 sobre malha urbana atual.



Fonte: Elaborado pela autora a partir das leis que delimitam a área urbana da cidade de Santa Cruz do Sul.

Desta forma, infere-se que junto com as mudanças das dinâmicas e relações entre o rural e o urbano, que o município possuiu fortes estímulos para sua expansão do limite urbano sobre as áreas rurais. Pois a partir do ano de 1995 a dimensão da área urbana de Santa Cruz do Sul não estabelece relação com a dimensão de sua malha viária. Campos & Silveira (2016) também já verificaram que pelo crescimento econômico e a diversificação da economia urbana de Santa Cruz do Sul, essas têm sido acompanhadas por um intenso e desigual processo de urbanização, com a ampliação progressiva do perímetro urbano. As relações e contradições advindas dos interesses, das ações e interações de proprietários fundiários, promotores e incorporadores imobiliários locais e externos, e do Estado (sobretudo em âmbito do executivo e legislativo municipal), têm incidido ativamente na produção desses novos produtos imobiliários na cidade. Além disso, a crescente demanda por novos produtos imobiliários por parte de segmentos da população com alta renda, como profissionais liberais e empresários e executivos do setor do tabaco, demais ramos industriais e do setor de serviços, tem igualmente contribuído com a nova dinâmica de produção e reprodução do espaço urbano, o qual vem expandindo seus limites territoriais urbanos sobre as áreas rurais.

Portanto, a expansão territorial urbana de Santa Cruz do Sul a partir de 1995 tornou-se muito expressiva. E reconhece-se que infelizmente a dinâmica e a relação entre o rural e urbano é que, as áreas rurais têm desempenhado um papel de reserva territorial para as expansões de áreas residenciais, as quais os agentes imobiliários e a própria sociedade da economia do tabaco vêm pressionando.

Contudo, vale ressaltar que essas expansões extensivas não aparentam condizer com a existência da Lei Estadual nº10.116/94 que dispõe sobre as expansões das áreas urbanas dos municípios.

Art. 11 - A delimitação da zona urbana se destina a manter sob o controle do município a expansão da cidade e dos povoados, de acordo com o crescimento da população e das atividades urbanas, bem como otimizar o uso do sistema viário e demais equipamentos urbanos e comunitários.

Art. 13 - A expansão urbana corresponderá aos acréscimos de superfície necessários para abrigar o aumento de população e de suas atividades, no período e segundo as diretrizes de ocupação definidos no plano diretor ou nas diretrizes gerais de ocupação do território.

§ 1º - A proporção da área a ser acrescida em relação à área urbana, não poderá ser superior à taxa de crescimento de população urbana prevista pelo órgão oficial estadual de estatística para o período considerado.

Art. 14 - A expansão territorial urbana deverá priorizar as áreas contíguas às áreas urbanas, com preferência para as que ofereçam maior facilidade de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e de integração viária e de transportes.

Logo, há de se considerar que muitas vezes a expansão territorial urbana e a implementação de loteamentos e de condomínios não necessariamente ocorram por necessidades locais da população de produção de novas moradias para efetiva redução de um déficit habitacional existente na cidade. Nas próprias entrevistas semiestruturadas é verificado tal aspecto. O *Secretário 02 da Prefeitura* mesmo relatando que a expansão do perímetro urbano é ocasionada por aumento populacional, afirma que é o mercado que regula as expansões.

Na verdade, o que regula bastante é o mercado, ele tem essa regulação. O município não tem como dizer, olha construa edifícios aqui, ou lá...e a expansão ..o mercado traz a expansão. O mercado imobiliário é um deles [...].

E, muitas vezes, o aumento da área urbana através da produção imobiliária para atendimento exclusivo da demanda de segmentos de média e alta renda da população, acaba por promover a expansão, reposição e até mesmo incrementação do déficit habitacional. Além disso, tais ações nem sempre oferecem facilidades de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, nem asseguram a integração viária priorizando a continuidade do uso residencial das áreas já urbanizadas. E tal aspecto acaba criando os loteamentos em formato de espinha de peixe, onde há somente um acesso viário, sem outra conexão com o entorno. Quanto a isso, a *Construtora 01* relata que na escolha de suas glebas é preferível áreas onde não exista em seu entorno lotes de loteamentos à venda, para que a competição pela compra de imóveis a favoreça.

Normalmente, o próprio proprietário da área vem oferecer. E muitas vezes eu tenho que refogar a área. Analisam a área, se é bonita, se tem potencial. Se não tem muito loteamento ao redor. Então vamos investir. [...] Eu tenho que dar o primeiro passo, fazer o loteamento. O restante vai vir com o tempo. A localização é problema. Até que quando a gente lançou na Linha João Alves não tinha nada ao redor. E depois com o tempo alguém colocou um mercadinho, uma padaria... Não adianta a gleba ser tão barata que depois não tem valor de revenda. É melhor pegar uma área um pouco melhor.

Logo, as áreas onde não existem entorno urbano são preferíveis para a produção de loteamentos conforme o entrevistado. Sendo que também essas áreas “paradas” e que “geram despesas”, palavras usadas pelos dois proprietários fundiários entrevistados (i.e.; *Proprietária Fundiária 01* e *Proprietário Fundiário 02*), foram os motivos de venda para a produção de um condomínio fechado de alto padrão e um loteamento para classe média/baixa, respectivamente.

Não, eu que fui atrás né. Porque era uma área, que dava muita despesa né. Então aquela terra bem bonita, e eu conversei com ele. Aí eu fui atrás. Veio um pessoal, porque é uma área nobre lá em cima né. A gente teve sim umas outras propostas, porque era uma área muito bonita. Só que a gente também queria uma coisa que se preserva, pois era um campo, muitas araucárias...tinha açude naturais. E aí nunca fechou. Então, quando eu fiz essa proposta para o X eu falei disso, vamos pensar numa coisa que vai destruir o mínimo possível. Porque sempre destrói. É muito bicho, sempre teve e coisa...e aí fechou.

Nós oferecemos. Nós fomos buscar quem fizesse loteamento. Porque nós não sabíamos absolutamente nada disso. Então nós queríamos entender como alguém podia fazer um loteamento e nos fazer render aquela terra. Porque ela estava parada. Não tinha nada. No tempo do meu avô e do meu pai a gente plantava umas coisas, tinha uma plantação grande de nozes pecan lá. Mas era mais para plantação de consumo próprio.

No que tange aos avanços dos limites territoriais, é necessário também apresentar motivos industriais. Já que o Município se constitui como principal centro de processamento industrial do tabaco do país. Para o *Vereador 02* na entrevista semiestruturada é a indústria que puxa a expansão, já que é necessário habitação para os trabalhadores.

Se expande pelo crescimento. A necessidade. Cresce a população. Forma-se os valores. Tem que botar o seu trabalho. Bota a indústria. Tem os empreendedores. A indústria que puxa.

Assim, é inegável que a atividade industrial teve e tem ainda grande repercussão no Município. A própria *Construtora 02* relata que a indústria foi a percursora da grande expansão do limite territorial urbano.

Santa Cruz teve um boom bastante grande quando veio as industrias no final da década de 70,80. As Indústrias Fumageiras!

Mas atualmente, conforme a mesma construtora entrevistada, não existiria a grande necessidade dessa expansão com a existência dos diversos

problemas urbanos dentro desse perímetro. Além de que a grande produção de loteamentos de má qualidade nos últimos anos tornou-se fácil.

Se eles não conseguem nem resolver o interno, o que querem expandir? Tem que retificar a Thomas Flores, criar dois corredores lá no distrito industrial. Não estão fazendo isso. Não tem dinheiro. Ficam só na tinta.

É que é barato né. Loteamento é barato de fazer. Qualquer picareta faz. É muito fácil fazer loteamento. Barato, fácil e o retorno é bom. Então todo mundo se atirou para fazer. Porque é barato. Não tem cobrança de acústica, térmica de acessibilidade, vedação, qualidade, vida útil. É só fazer e deu. Não tem risco. Muito fácil. Nós até queríamos fazer um loteamento, mas tem tanto! Deixa assim.

Ou seja, os avanços dos limites territoriais urbanos de Santa Cruz do Sul ao longo de 80 anos, conforme os entrevistados foi a repercussão de interesses em dar uso a uma gleba parada e que gerava despesa. Portanto, a produção de loteamentos em áreas distantes, onde o valor de venda não fosse alto, foi em conjunto com a expansão industrial pelas indústrias fumageiras e o interesse de venda dos proprietários fundiário o grande indutor para as expansões territoriais urbanas. Visto que conforme as diversas entrevistas feitas, o mercado demonstra ser quem comanda a expansão e a produção. Já que os dados técnicos sobre déficit habitacional e crescimento populacional não são utilizados como indicativos capazes de barrar os limites territoriais urbanos no Município de Santa Cruz do Sul. O próprio *Técnico 02 da Prefeitura* relatou que existe uma necessidade de base de dados, pois trabalham sobre empirismo no Plano Diretor. Além de que nenhuma construtora, incorporadora imobiliária ou vereador entrevistados demonstraram ter conhecimento sobre indicadores técnicos para a produção e avanço da área urbana sobre as áreas rurais.

5.2. O valor do solo e sua expansão por parcelamentos

Vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar (HARVEY, 2014). Portanto, o direito à cidade é muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Entretanto, no momento que vivemos o capitalismo fundamenta-se, como nos dizia Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Essa

produção eterna de excedentes de produção exigidos pela urbanização não surpreende de acordo com Harvey (2014) que as curvas logísticas do aumento da produção capitalista sejam, com o tempo, muito semelhantes às curvas logísticas da urbanização da produção mundial.

Portanto, o direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na mão de poucos agentes da elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais, segundo suas necessidades particulares e suas profundas intenções/desejos (HARVEY, 2014).

Logo, para enfrentar essas forças de agentes que configuram o território temos primeiro que compreendê-las. “A velha estrutura do capitalismo industrial, então uma força revolucionária na sociedade, aparece agora como obstáculo. A concentração crescente de investimento de capital fixo, a criação de novas necessidades e demais efetivas, e um padrão de circulação de mais-valia que se apoia na apropriação e exploração, tudo emana da dinâmica interna do capitalismo industrial” (HARVEY, 1980, p. 270). Visto que conforme Alvarez (2015) a cidade no capitalismo e, especialmente a partir da expansão da produção industrial, é cada vez mais produzida como mercadoria, em fragmentos, por meio do trabalho nela cristalizado, que contém em si valor (i.e. valor de uso e valor de troca) e também como meio de circulação do capital. Já que o espaço criado nas cidades reflete a ideologia prevalecente dos grupos e instituições dominantes na sociedade, que é moldada pela dinâmica de mercado que podem, facilmente, produzir resultados tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais, que ninguém, em particular, deseja (HARVEY, 1980).

Desse modo, o território pode-se tornar fragmentado, pois, seus agentes não articulam seus interesses com a diversidade das partes que compõem o território. E as grandes cidades e as zonas rurais que podem conviver muito bem em conjunto se reconfiguram desordenadamente. Criando-se extensas áreas urbanas desconexas, segregadas socialmente, fragmentadas territorialmente e limitando espacialmente o direito à cidade que todos deveriam usufruir igualmente. Portanto, as cidades cada vez mais produzida como mercadorias tornam-se monótonas, inertes, fragmentadas e segregadas contendo na verdade as sementes de sua própria destruição ao invés de serem cidades vivas,

diversificadas e intensas contendo sementes de sua própria regeneração, com energia de sobra para os problemas e as necessidades de fora delas (JACOBS, 2011).

No caso do Brasil, conforme Negri (2008) a maioria das pesquisas demonstra que o principal tipo de segregação encontrada é socioeconômico, por meio da qual as classes sociais distribuem-se de forma desigual no espaço urbano das grandes e médias cidades. Desta forma, surge uma estrutura urbana dualizada entre ricos e pobres, uma organização espacial com periferias distantes, centros vazios e territórios fragmentados, onde as elites podem controlar a produção e o consumo da cidade, através do Estado e do mercado imobiliário, excluindo e abandonando a população de baixa renda à própria sorte. Em suma, o espaço é utilizado não como um mero reflexo das condições sociais, mas como um condicionador dessas, pois a segregação da população pobre nas periferias nas cidades brasileiras é involuntária (NEGRI, 2008).

O que se pode afirmar é que a configuração espacial nos dias atuais se dá muito mais em função de fatores econômicos, em razão de que as maneiras como as classes se distribuem no espaço urbano dependem do acúmulo de capital individual que cada um consegue ter. Portanto, “a segregação não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço” (NEGRI, 2008, p. 01), pois morar num bairro periférico de baixa renda significa ter oportunidades desiguais em nível social, econômico, educacional, renda e cultural.

Assim, a cidade torna-se a expressão materializada da atuação da sociedade no espaço geográfico através de um ambiente físico construído por uma diversidade de redes e agentes. Logo, pensar o urbano, através de sua organização espacial das classes sociais é compreender os inúmeros problemas de ordem social, econômica, política e ideológica, tais como a pobreza, a miséria, a violência, a degradação ambiental social, a exclusão, o desemprego, a falta de moradia, a favelização, a periferização, a segregação e a insuficiência de transporte adequado em espaços segregados e fragmentados (NEGRI, 2008).

Portanto, a fragmentação territorial e a segregação socioespacial provocadas pelas expansões territoriais urbanas extensivas sobre as áreas rurais necessitam ser mais bem compreendidas. Na medida que essas passam

a ser o produto e o resultado das ações de uma rede de agentes imobiliários que monopolizam o valor do solo e impossibilitam o direito à cidade aos menos favorecidos.

No caso de Santa Cruz do Sul, é importante ressaltar os valores do solo urbano nas suas três últimas atualizações (Tabela 7).

Tabela 7 - Zonas Fiscais e respectivos valores venais.

ZONA FISCAL	1998¹⁵	2018¹⁶	2019¹⁷	Aumento % 2018 para 2019
Zona Fiscal 01	R\$ 1.159,10/m ²	R\$ 1.352,78/m ²	R\$ 1.538,77/m ²	13,75%
Zona Fiscal 02	R\$ 484,21/m ²	R\$ 565,12/m ²	R\$ 642,82/m ²	13,75%
Zona Fiscal 03	R\$ 286,63/m ²	R\$ 334,53/m ²	R\$ 380,52/m ²	13,75%
Zona Fiscal 04	R\$ 189,89/m ²	R\$ 221,62/m ²	R\$ 252,09/m ²	13,75%
Zona Fiscal 05	R\$ 97,48/m ²	R\$ 113,77/m ²	R\$ 129,41/m ²	13,75%
Zona Fiscal 06	R\$ 92,48/m ²	R\$ 108,10/m ²	R\$ 122,96/m ²	13,75%
Zona Fiscal 07	R\$ 61,96/m ²	R\$ 72,31/m ²	R\$ 82,26/m ²	13,76%
Zona Fiscal 08	R\$ 61,96/m ²	R\$ 72,31/m ²	R\$ 82,26/m ²	13,76%

Fonte: Elaborado pela autora.

O qual a partir do Jornal Gazeta do Sul de Santa Cruz do Sul em outubro de 2018, segundo a prefeitura o reajuste para 2019 ficaria em 10,04%, sendo referente ao IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado) acumulado entre outubro de 2017 e setembro de 2018. Pois historicamente a prefeitura utiliza o IGP-M como referência para correção do IPTU. Entretanto o índice conforme o Jornal Gazeta do Sul é bem acima da inflação, que ficou em 4,5% no mesmo período, medido pelo IPCA. Mas conforme Tabela 7, esse reajuste teve um aumento de 13,75% e 13,76% nas zonas fiscais 07 e 08. Sendo essas últimas zonas às áreas mais periféricas, desprovidas de infraestrutura comparada ao centro da cidade e o território habitado pelas classes mais baixas do Município.

Por conseguinte, independente da classe social nas diferentes zonas fiscais o reajuste, mesmo acima da inflação, foi praticamente igual para todas as zonas. Contudo, as condições econômicas para o pagamento do imposto não

¹⁵ Conforme Art. 12 da Lei Complementar 17, de 23 de dezembro de 1998;

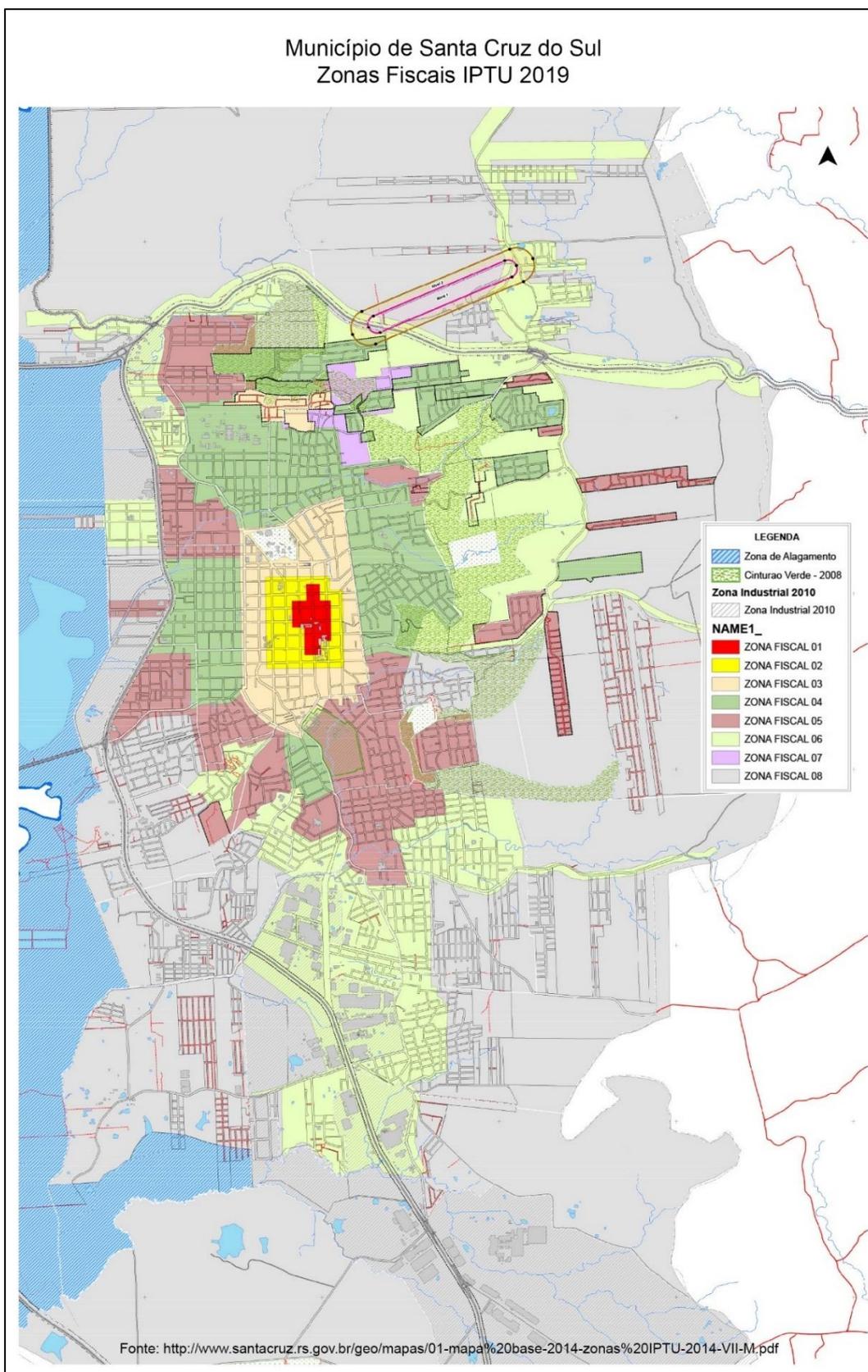
¹⁶ Conforme FRANCESCHI, 2019;

¹⁷ Conforme novas cobranças do IPTU 2019 no Município de Santa Cruz do Sul;

são equivalentes nas diferentes zonas. O que torna injusto às classes menos favorecidas economicamente quando além do reajuste ser igual para todas as zonas, a prefeitura promete desconto de até 6% se o contribuinte se enquadrar como Bom Pagador. Isto é, os descontos serão divididos da seguinte forma: 3% para quem pagar em cota única até a data de vencimento e mais 3% para quem estava com as contas em dia com a Prefeitura em 30 de setembro de 2019 e faz parte do Bom Pagador. Criando-se assim, um município desinteressado na diminuição das desigualdades econômicas que por sua vez são territoriais à aplicação de reajustes fiscais.

Entretanto os valores ao longo dos anos aumentaram, e as diferenças proporcionais entre as zonas fiscais 5/6 e 7/8 continuaram mínimas/nulas. Na figura 19, é evidenciado a atual classificação e zoneamento das zonas fiscais do Município, onde os valores venais menores estão localizados na periferia do Município e as zonas fiscais com valores venais maiores no centro do Município. O que indica o modelo de Borsdorf (2003) que fora discutido no capítulo 2.3 dessa dissertação, onde o espaço urbano é delimitado por zonas de valor, e sua área de baixa renda se encontra nas bordas, como demonstrado nas figuras 19 e 20.

Figura 19 - Zonais Fiscais em Santa Cruz do Sul/2019.



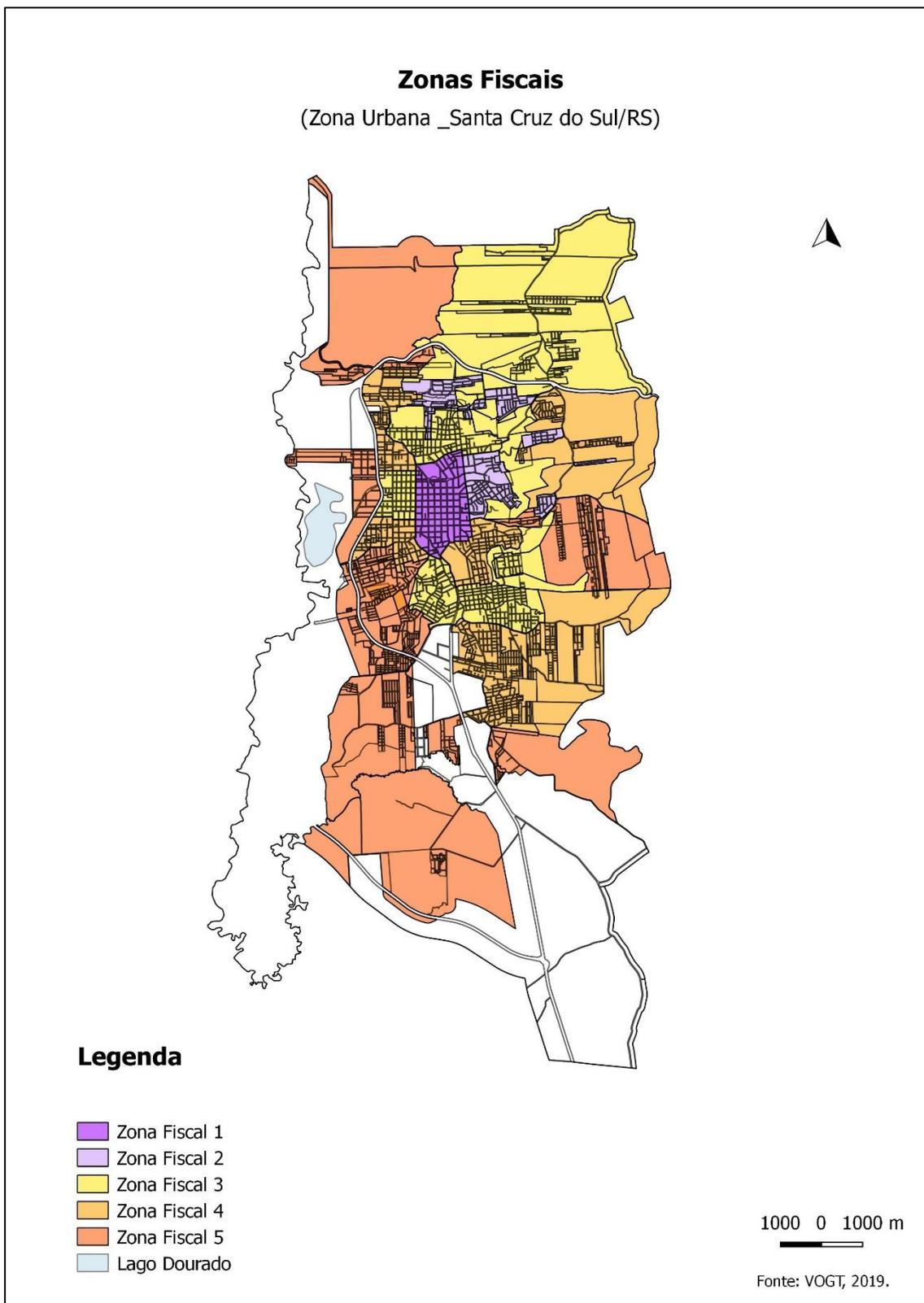
Fonte: <http://www.santacruz.rs.gov.br/geo/mapas/01-mapa%20base-2014-zonas%20IPTU-2014-VII-M.pdf>

Mas para assimilarmos os valores venais do solo urbano e sua distribuição no território no período analisado (i.e. 2000-2010), foi elaborado um mapa temático, a partir da classificação existente em 2018 das zonas fiscais pelos *shapefiles* fornecidos pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (Figura 20). Onde, observa-se também que a Zona Fiscal 5 em 2018 encontrava-se em sua maioria nas bordas do perímetro urbano do Município, assim como demonstrado na figura 19. E as Zonas Fiscais 1 e 2, por sua vez, também se concentravam na área central e se localizavam em alguns pontos ao norte. De forma que o território do Município se segmentasse por centro/periferia e norte/sul.

Entretanto, além de representar somente as Zonas Fiscais do Município, elaborou-se outro mapa temático que aborda a localização¹⁸ dos loteamentos e condomínios horizontais produzidos entre os anos 2000-2010 (Figura 21), e gráficos de produção de loteamento e condomínios horizontais durante o período de 10 anos que correlacionam a Zona Fiscal, o nº de lotes e a área dos empreendimentos (Gráfico 2 e 3).

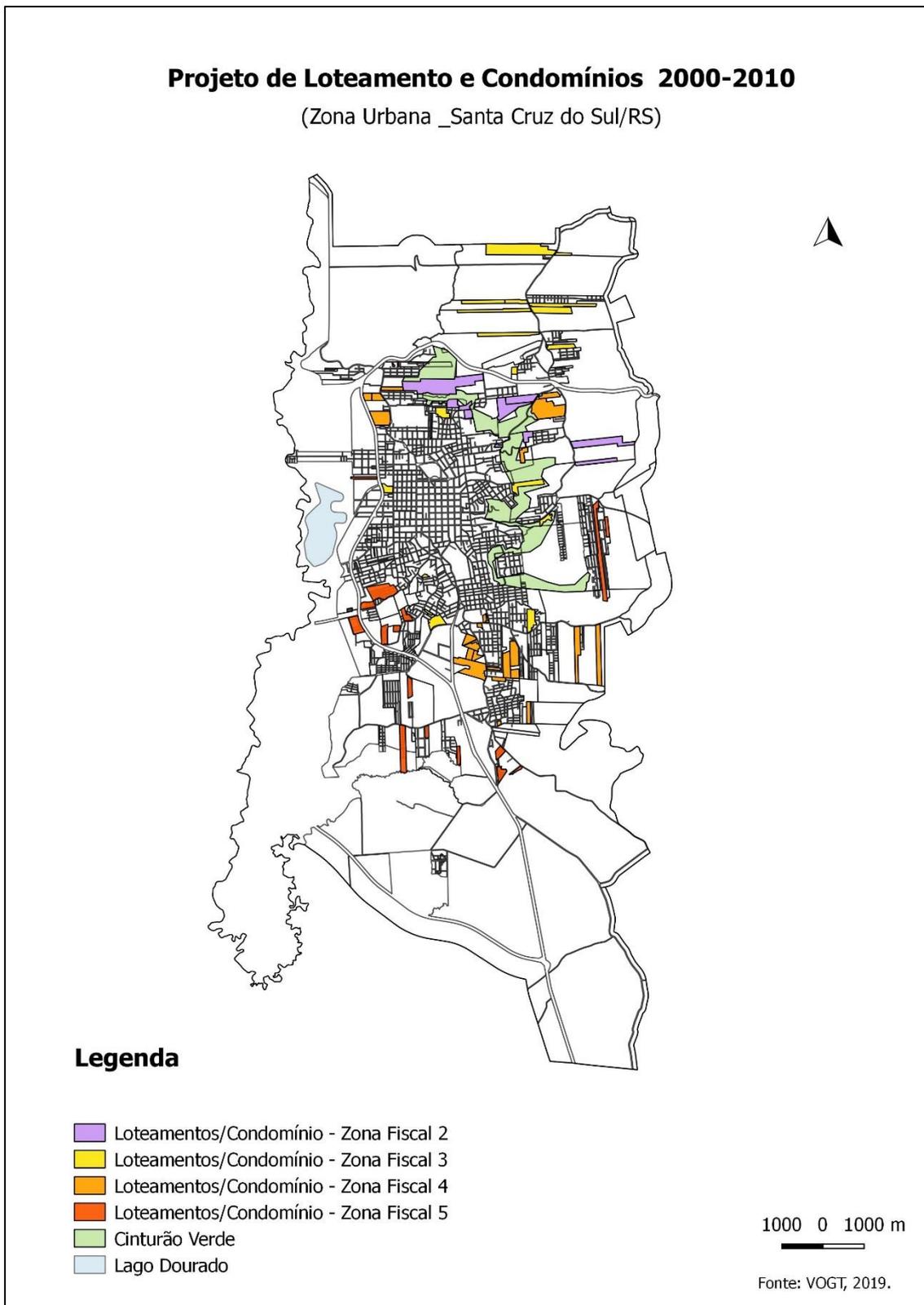
¹⁸ Arquivos em *shapefiles* fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul;

Figura 20 - Zonas Fiscais de Santa Cruz do Sul em 2018.



Fonte: Mapa temático produzido pela autora a partir de *shapefiles* disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul em 2018.

Figura 21 - Projetos de Loteamento e Condomínios no período de 2000-2010 em Santa Cruz do Sul.



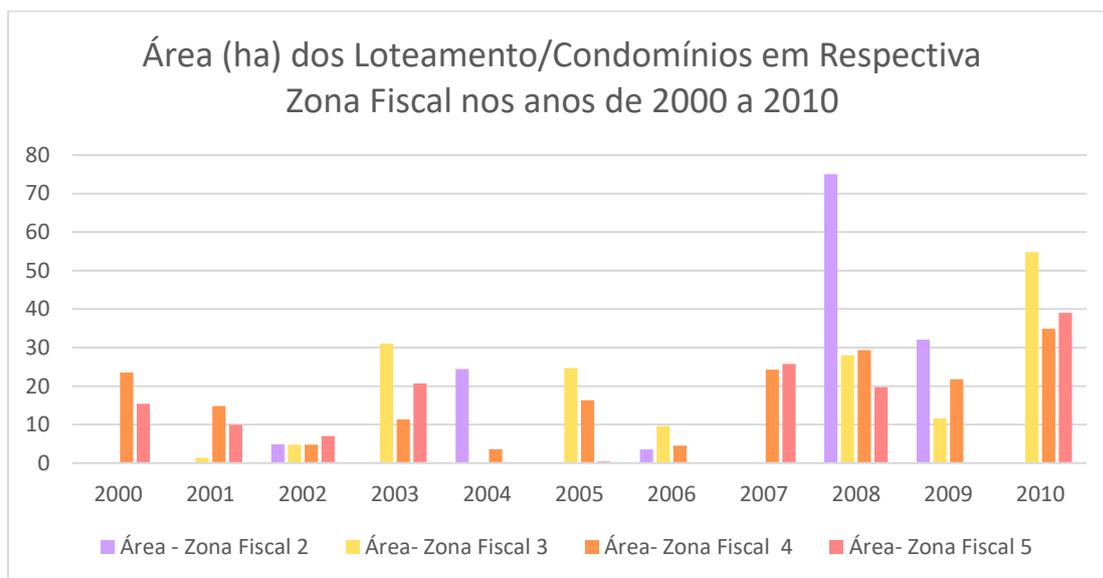
Fonte: Mapa temático produzido pela autora a partir de *shapefiles* disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul em 2018.

Gráfico 2 – Área (ha) e Nº de lotes em projeto entre os anos de 2000 e 2010 para Loteamentos e Condomínios em Santa Cruz do Sul/RS.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pela PMSCS.

Gráfico 3 – Área (ha) dos Loteamento/Condomínios em Respectiva Zona Fiscal nos anos de 2000 a 2010 em Santa Cruz do Sul/RS.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pela PMSCS.

O que torna claro, que durante o período dos 10 anos houve uma produção equilibrada em área dos loteamentos e condomínios horizontais para as Zonas Fiscais 2,3,4 e 5. Tendo as Zonas Fiscais 4 e 5 o maior número de lotes, já que se existia um déficit habitacional, e tendo conhecimento que os terrenos dos empreendimentos para população mais baixa são menores. Entretanto, ao observar o Gráfico 3 a produção de loteamentos e condomínios horizontais para as classes mais baixa (i.e.; Zonas Fiscais 4 e 5) não são favorecidas após 2003. Sendo que esse foi o ano da criação da Política Nacional de Habitação. O que

demonstra uma produção não direcionada a sanar o déficit habitacional do Município. E se sim, uma produção vinculada ao mercado imobiliário.

Quanto a esse aspecto de produção direcionada as entrevistas semiestruturadas demonstram claramente o foco das construtoras. Como por exemplo a *Construtora 01*, quando questionada sobre a existência de um crescimento direcionado no parcelamento do solo por seus loteamentos:

Geralmente é o seguinte, tu tenta fugir aqui da parte sul onde tem muita vila, ninguém vai querer morar perto. Vai poder fazer um condomínio lindo, e ninguém vai querer morar aqui do lado de uma vila. Ou de uma área alagadiça. Então automaticamente tu vai para o outro lado da cidade.

Outro aspecto sobre o direcionamento da produção dessas construtoras são os financiamentos. A *Construtora 02* relata esse ponto, ao lembrar as habitações para as classes mais baixas que faziam quando havia incentivos:

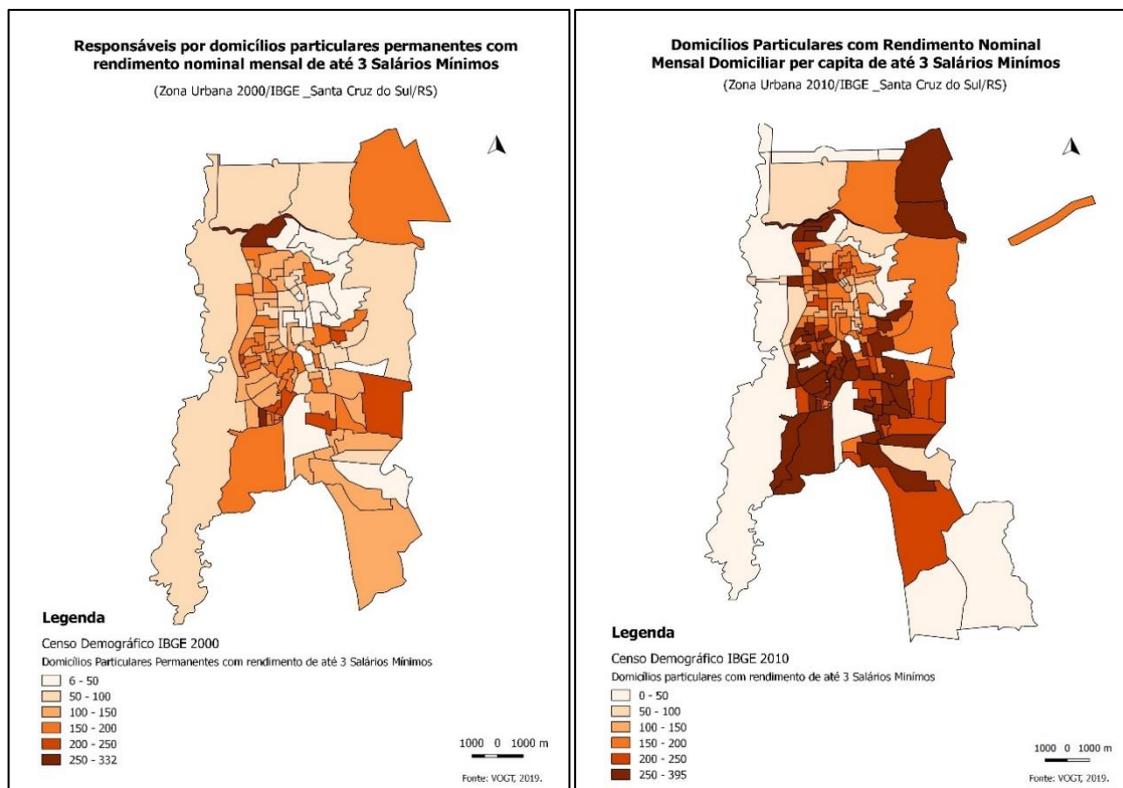
Sim, fizemos. Quase mil unidades. Fizemos muito disso. Agora parou. Não veio mais porque quebraram, não tinha subsídio, o governo não tinha como aguentar. No Brasil, tudo é fase. Tu tem que estar sempre atento. O que o governo está inventando, e o que o mercado tá querendo, ou pode. Aí o governo faz umas medidas que te atrapalha todo[...]. Casa nível 1 e 1,5, esse tipo eu não faço. Esses têm que ter financiamento, sem financiamento não dá. Aí perdeu o plano do governo. Já houve no passado. Mas aí precisa de subsídios e juros baixos.

Logo, o valor do solo urbano estipulado em Lei, criando as Zonas Fiscais é uma das ferramentas que fraciona a territorialidade da cidade economicamente. Além disso, pode criar cobranças de IPTU injustas quando não compreendido os interesses de mercado, e as diferenças socioeconômicas entre centro/periferia e norte/sul. Pois algumas áreas ao sul do Município possuem atualmente o mesmo valor venal de áreas ao norte, essas que além de pertencerem a classe alta da sociedade santa-cruzense possui em seu entorno uma melhor infraestrutura.

Por fim, para ilustrar os reflexos espaciais das mudanças causadas ao município durante esse período de 10 anos, a Figura 22 representa essa intensificação de moradias com rendimento nominal mensal de até três salários mínimos na periferia sul. Já que a construção é direcionada pelo mercado imobiliário, é esse que delimita o valor do solo e, por consequência, condiciona

onde as famílias, classificadas economicamente, irão poder habitar no território.

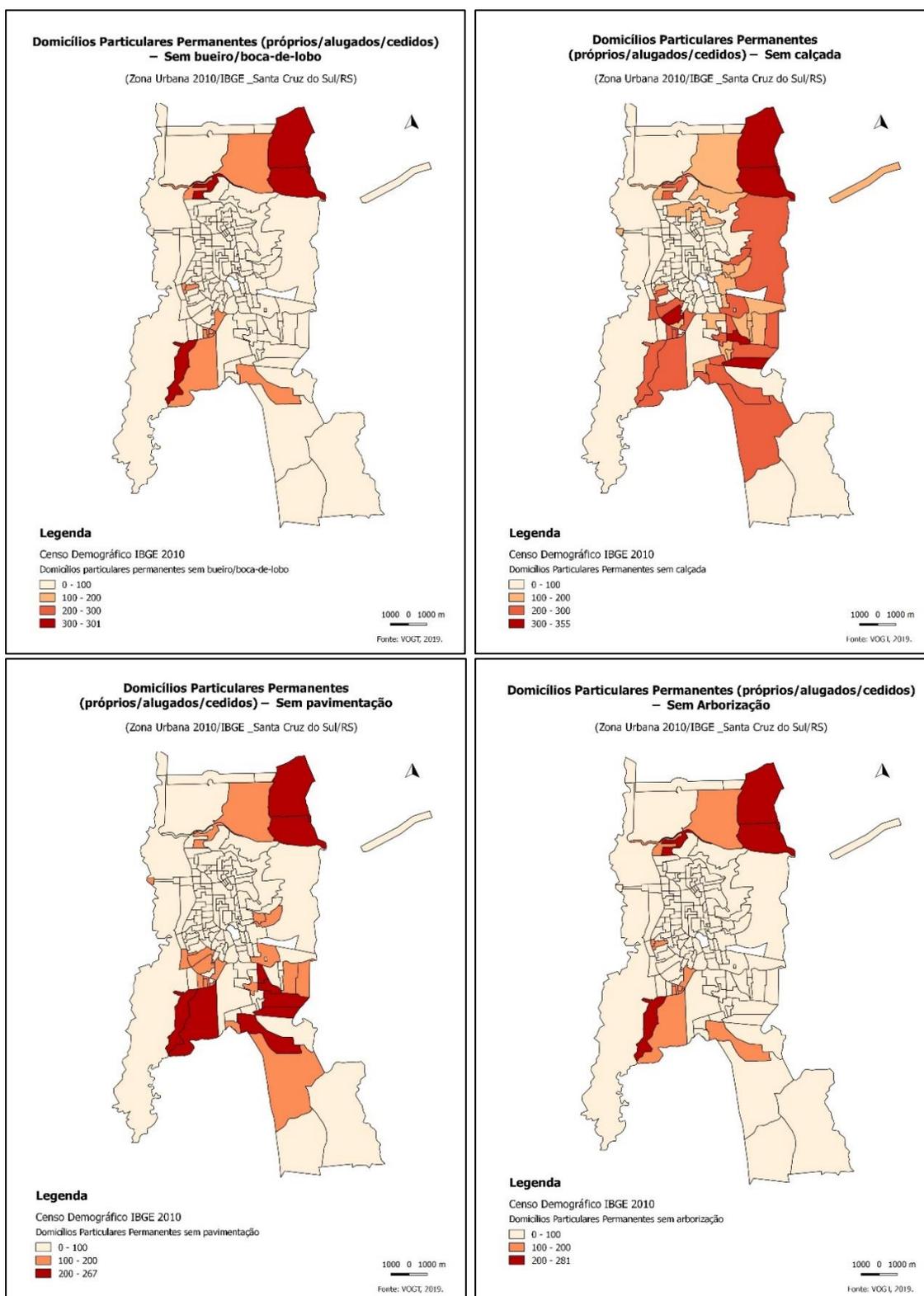
Figura 22 - Domicílios Particulares com renda per capita/responsáveis de até 3 Salários Mínimos em 2000 e 2010 em suas respectivas zonas urbana da data em Santa Cruz do Sul/RS.



Fonte: Mapas temáticos criado pela autora, a partir dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010.

Entretanto, vale ressaltar também, e demonstrar conforme dados do IBGE 2010 (Figura 23) que o valor do solo é resultado direto também das condições e oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos existentes nas áreas periféricas, desabastecidas de pavimentação, calçada, arborização, bueiro, etc. Pois as áreas menos providas de infraestrutura terão valor de mercado mais baixo. Logo, se as políticas municipais não conferem a acessibilidade para essas áreas, que em sua maioria são habitadas por população carente, o mercado enfatizará o baixo valor do solo a elas, e a segregará.

Figura 23 - Dados IBGE 2010, Santa Cruz do Sul/RS.



Fonte: Mapas temáticos criado pela autora, a partir dos Censos Demográficos IBGE 2010.

Ou seja, o valor do solo em conjunto com as políticas municipais e ações e estratégias da rede de agentes sobre o território cria diretamente desigualdades

socioeconômicas. Essas que acabam se intensificando ano a ano. De acordo com a entrevista feita com o *Incorporador Imobiliário 01*, ele questiona o porquê diminuir essas diferenças entre os bairros. Já que o que se deve ser feito é melhorar as condições mínimas dos bairros mais carentes. E de acordo com o que relata a *Secretária 01 da Prefeitura* a segregação no Município existe, mas é natural.

Existe. Com certeza. Hoje em Santa Cruz vejo muito forte, a zona sul, zona norte. Zona sul é a zona mais pobre, mais vulnerável. E a zona norte é a zona mais abastada do município. Mas isso acho que é em todos os municípios né. Até porque eu acho que o pessoal vai se organizando dentro dessas áreas. Isso parte muito mais de uma organização das pessoas do que do próprio município. Depois o município acaba trabalhando. Porque isso é uma questão de mercado. Eu vejo assim...as pessoas se organizam. Os primeiros moradores que formaram um loteamento popular se organizaram na zona sul, e isso o mercado imobiliário vai ditando isso. Porque tu vai desvalorizando os imóveis nessa região e vai valorizando os imóveis na outra região. Então acho que isso é uma coisa que o mercado vai ditando.

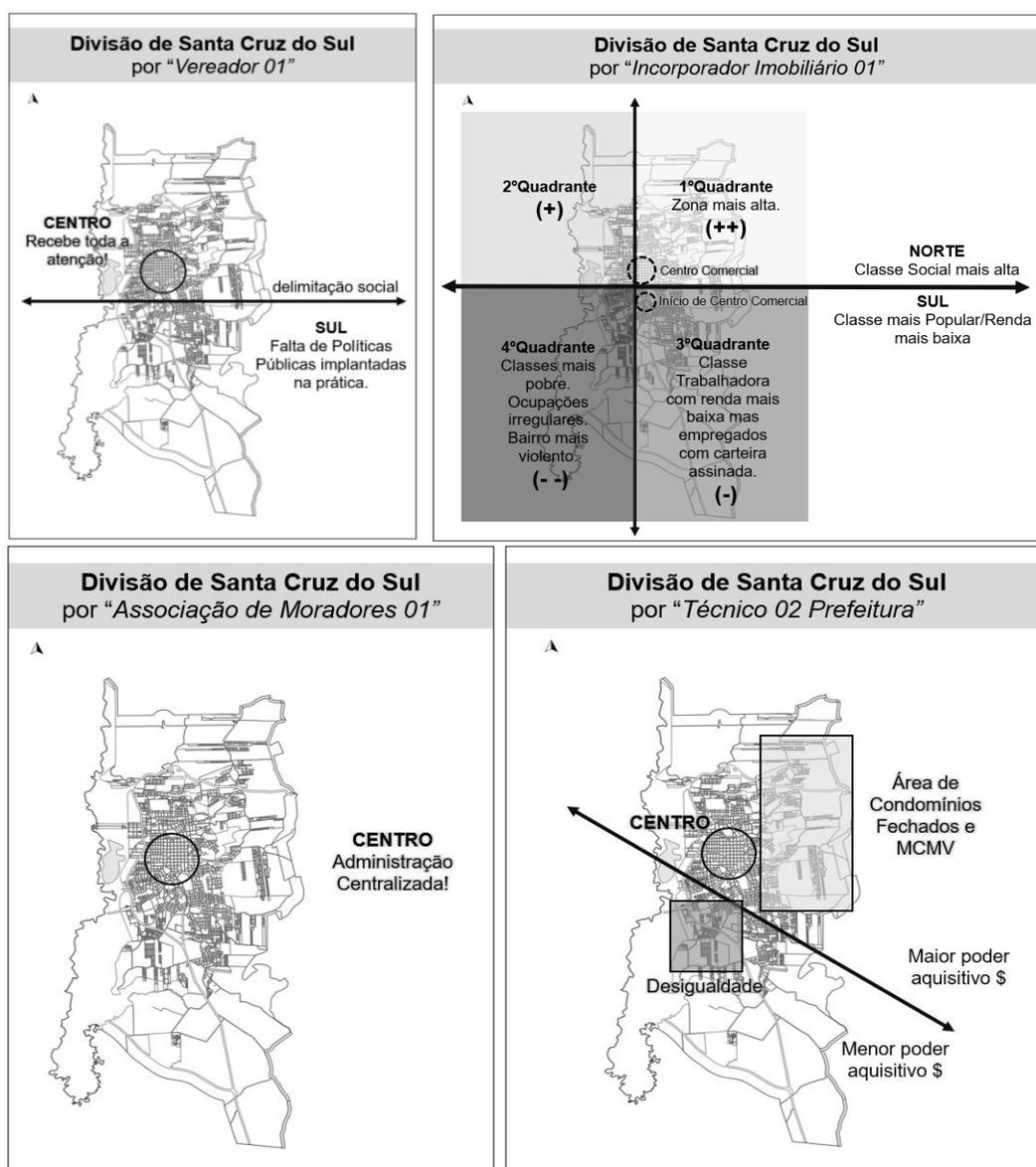
Portanto, o valor do solo e os interesses dos agentes que integram a rede na produção de loteamentos e condomínios fechados na expansão afetam o Município de forma a segmenta-lo. E quanto a isso, os entrevistados foram solicitados a representar em um mapa as divisões que percebiam, ou que enxergavam em Santa Cruz do Sul.

Conforme Figura 24, as divisões são claramente socio/econômicas. Para o *Vereador 01* que viveu, e vive, no sul da cidade, o centro recebe toda a atenção, com boa infraestrutura e sinalização viária. Enquanto que o sul da cidade, conforme seu relato, existem áreas que não possuem sinalização vertical e horizontal adequada para as crianças dos bairros carentes atravessarem as grandes avenidas que segmentam a cidade. Sendo que para o *Representante da Associação de Moradores 01*, é o centro da cidade, também, que recebe grandes investimentos, já que a administração do município é centralizada.

Entretanto, como representado na Figura 24, além desses dois agentes que visualizam a divisão centro/periferia, o *Técnico 02 da Prefeitura* como o *Vereador 01* demarcam uma divisão social por poder aquisitivo norte/sul. Onde a desigualdade ocorre ao sul dessa suposta linha que segmenta a cidade. Mas, muito além dessas representações norte/sul e centro/periferia o *Incorporador Imobiliário 01* representa a cidade em quadrantes. O 1º quadrante, seria a zona

com maior valor econômico na cidade, essa que enquadra o centro e parte do norte. O 2º quadrante, também localizado ao norte e próximo ao centro, conteria a classe alta. O 3º quadrante, localizado ao sul, teria um início de um centro comercial que vem do prolongamento do comércio central da cidade, onde a classe de trabalhadores com carteira assinada, mas ainda de classe popular o ocuparia. Já o 4º quadrante, localizando ao sul conteria as ocupações irregulares, violência e a classe mais pobre. Essas que estariam sobre as áreas alagadiças, e com menor conexão viária com o restante da cidade.

Figura 24 - Representações das divisões/delimitações/segregações observadas pelos agentes entrevistados no Município de Santa Cruz do Sul.

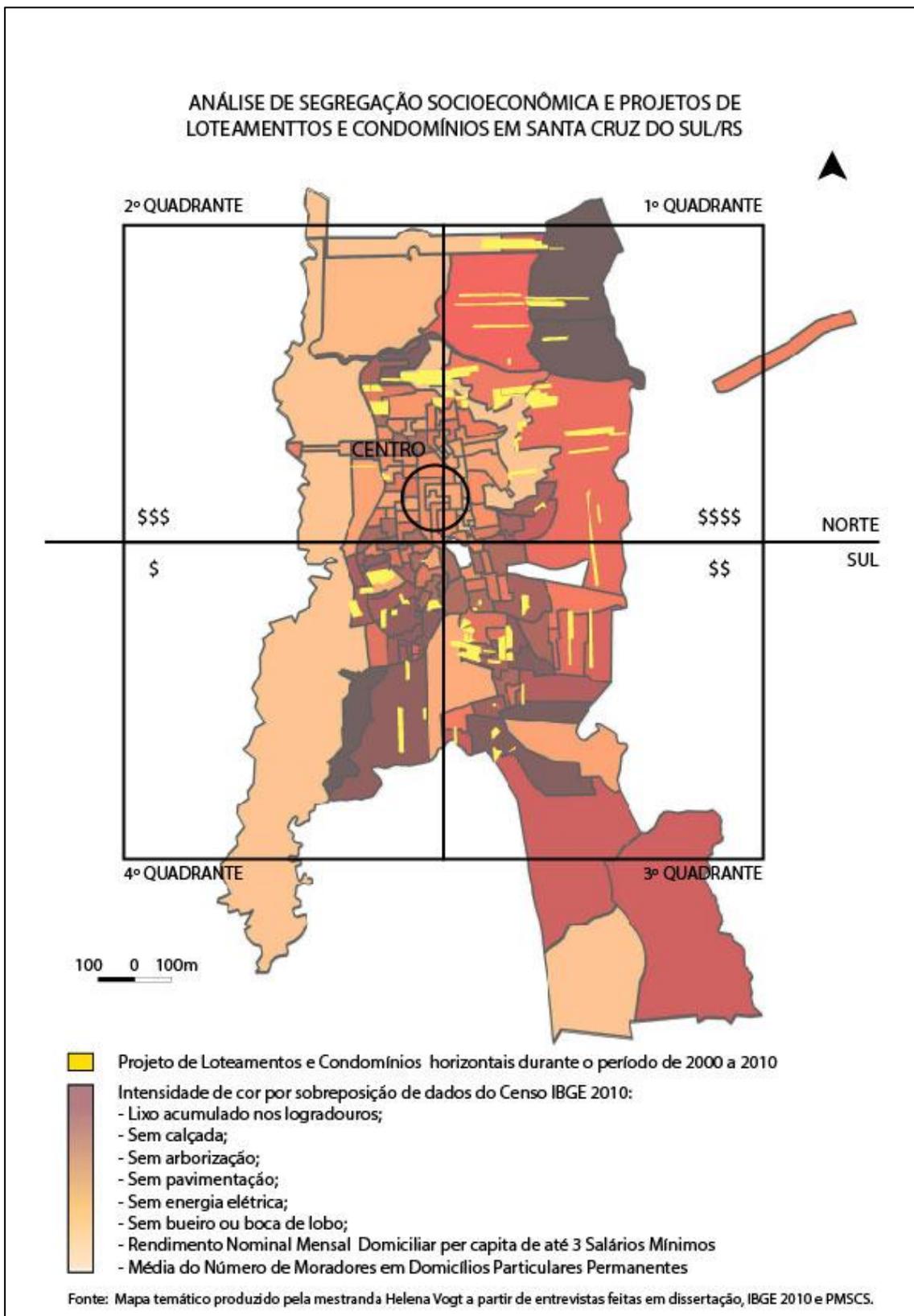


Fonte: Mapas temáticos criado pela autora, a partir das representações feitas sobre mapas com essa base cartográfica nas entrevistas semiestruturadas.

Contudo, vale ressaltar que essas representações das divisões socio/econômicas feitas pelos entrevistados conferem com o valor do solo imposto pelas zonas fiscais. E que, portanto, a dinâmica da expansão territorial urbana, bem como a localização socio/econômica dos habitantes de Santa Cruz do Sul, avança com seus limites territoriais urbanos a partir do valor do solo e das intenções e objetivo dos agentes em rede.

Assim posto, as diversas relações entre mercado imobiliário e parcelamento do solo, criam cada vez mais uma cidade segmentada em centro/periferia, norte/sul e em quadrantes socioeconômicos. A partir da Figura 25, conclui-se que: as divisões expressadas pelos entrevistados conferem com os dados do censo demográfico do IBGE 2010 quanto a infraestrutura precária e o rendimento nominal mensal domiciliar per capita; o número de projetos de loteamentos e condomínios entre os anos de 2000 a 2010, efetivamente não reduziu os valores do déficit habitacional, já que a produção habitacional não foi tão expressiva no 4º quadrante como no 1º quadrante; a produção de projeto de loteamentos e condomínios em sua grande maioria foi sobre áreas com infraestrutura precária, densidade de baixo rendimento mensal per capita e áreas de maior densidade de número de moradores, o que ocasiona maiores gastos ao município para atender os requisitos mínimos de infraestrutura a um novo parcelamento do solo. Por fim, a dinâmica da expansão territorial urbana pela produção de habitacional no município de Santa Cruz do Sul demonstra produzir para o mercado imobiliário e não para a diminuição da segregação socioespacial, bem como a diminuição do déficit habitacional.

Figura 25 - Análise de Segregação Socioeconômica e projetos de loteamentos e condomínios em Santa Cruz do Sul/RS.



Fonte: Mapa temático criado pela autora, a partir de entrevistas, Censos IBGE 2010 e dados da PMSCS.

6 CONCLUSÃO

As relações e contradições existentes entre o processo de expansão territorial urbana promovido pela rede de agentes imobiliários, e a dinâmica do déficit habitacional, bem como o número de domicílios vagos em Santa Cruz do Sul estão nitidamente associadas em função da dinâmica do capital que torna a terra urbana como valor de troca, remoldando as dinâmicas entre o rural e o urbano. Além disso, os agentes dessa rede, os quais se relacionam diretamente a partir de seus interesses e desejos na produção e expansão territorial urbana, são quem justificam “a mão invisível do mercado” em uma superprodução habitacional e expansão territorial urbana sobre as áreas rurais.

Dentre essas relações entre mercado, agentes e produção, as contradições para o processo de expansão territorial urbana são manifestadas quando analisadas em conjunto com os objetivos das políticas habitacionais, o déficit habitacional, o nº de domicílios vagos, a Lei 10.116/94 que dispõe sobre expansão urbana e a disponibilidade de dados técnicos dos agentes públicos no Município. As políticas e planos habitacionais deram instrumentos e incentivos para a produção habitacional nos municípios de forma que a localização dessas produções não favoreceu a população mais carente, que, no entanto, era o objeto central dessas políticas.

A superprodução habitacional ultrapassou os valores do déficit habitacional, que não diminuem ao longo dos anos, mesmo com a adoção de novas metodologias de cálculo. O incremento do nº de domicílios urbanos vagos ao longo dos anos, também, não justificou a necessidade de superprodução habitacional. As expansões territoriais urbanas do Município não condizem com e não se justificam pela Lei 10.116/94, e a insuficiência de dados técnicos confiáveis e atualizados sobre o déficit habitacional nos setores municipais de planejamento e de habitação, bem como ações concretas de regulação do mercado imobiliário, acabou dispondo o território para o mercado, sem conter as segregações socioespaciais na cidade. Portanto, os avanços dos limites territoriais urbanos de Santa Cruz do Sul aumentaram de forma desproporcional à sua população e outros indicadores relativos à demanda habitacional, obtendo

uma produção de imóveis, basicamente direcionada pela indústria e mercado, a partir da rede de agentes que atuam no mercado imobiliário.

O solo urbano do município controlado por agentes que dizem ser controlados pelo mercado, produz cada vez mais uma cidade segregada e fragmentada, disforme, através da expansão urbana por meio da construção de novos loteamentos e condomínios fechados horizontais. Nesse contexto, observa-se que dados relevantes, como o déficit habitacional e número de domicílios vagos existentes, não serviram de controle ou de estímulo à produção e expansão territorial urbana para sanar problemas habitacionais e socioespaciais, mesmo esses sendo indicadores pertinentes para uma produção mais sustentável e direcionada no Município.

Verificou-se nessa pesquisa que os avanços dos limites territoriais urbanos certamente não condizem com a necessidade de expansão, visto que ao longo dos anos, suas expansões de manchas urbanas foram dispersas, afastadas e em sua maioria em formato de “espinha de peixe”. Portando, a oferta de loteamentos e condomínios fechados horizontais ao sul para à classe mais baixa, onde o valor do solo é menor já que as condições de infraestrutura são precárias, e a oferta de condomínios fechados horizontais ao norte à classe mais alta representam claramente os interesses de agentes imobiliários sobre o território, fracionando-o entre norte e sul, e os mantendo distantes e desarticulados.

Nesse sentido, a partir dos interesses e desejos da rede de agentes, as expansões territoriais urbanas em Santa Cruz do Sul possuem fortes relações, ainda que completamente contraditórias, com a dinâmica do déficit habitacional, bem como o número de domicílios vagos. Já que essa produção não tem como objetivo a diminuição do déficit habitacional, nem ao menos a diminuição da segregação socioespacial na cidade, pois a rede de agentes imobiliários na configuração territorial urbana de Santa Cruz do Sul tem como interesse a produção para o mercado, de modo a atender a parcela da população que pode pagar o valor de troca do solo, estabelecido pelo mercado imobiliário, na maioria das vezes, especulativo. Portanto, os dados da cidade de Santa Cruz do Sul nos revelam que ela se encontra no início de um longo processo que a torna mais

competitiva regionalmente, mas profundamente mais segregada dentro do próprio território municipal.

Por fim, ao se constatar que cada expansão territorial urbana não se justifica no conjunto da cidade, essa dissertação nos leva a questionar sobre todos os problemas socioespaciais relacionados a superprodução habitacional de empreendimento distantes da mancha urbana. Já que o desejável é que o espaço da cidade permaneça sendo o lugar em que haja articulação entre todas as suas partes, não somente a apropriação e o gerenciamento por apenas alguns agentes que maximizam a segregação socioespacial na cidade de modo a atender seus interesses.

Quanto às perspectivas futuras, incentiva-se que as análises sejam relatadas aos municípios visto que o desenvolvimento econômico e imobiliários dessas cidades podem torna-las cada vez mais segregadas espacialmente. E é de suma importância que análises territoriais sirvam para minimizar efeitos futuros de segregação espacial social e econômica, gastos públicos desnecessários quanto à infraestrutura e descaracterização de áreas rurais. Ademais, será necessário que cidades médias percebam e obtenham análises pertinentes para não se desenvolverem na mesma direção que as grandes capitais do país. Essas, onde grandes problemas urbanos geram caos e perda de comunidade por suas expansões territoriais urbanas extensivas que segregam à sociedade pobre da rica espacialmente.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. *O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000*. Cidades Médias Brasileira, Rio de Janeiro, Cap.4, 2001. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/7/cap_4_desenvolvimento.pdf
- ALVAREZ, Isabel P. *A cidade como negócio – A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 65.
- ALVAREZ, J.G.R.. *Relaciones entre el mundo rural y urbano El campo, la naturaleza y el paisaje ante la ciudad del siglo XXI*. *Éria: Revista cuatrimestral de geografía*, ISSN 0211-0563, Nº 82, 2010.
- AREND, Silvio C.; DEPONTI, Cidonea M.; SILVEIRA, Rogério L.L.da; SILVEIRA, Rosí C.E. da; BRANDT, Grazielle B.; ZANCHI, Verenice. *Observando o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo: Notas sobre as dinâmicas econômicas recentes*. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n.54, p., jul./dez. 2019
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 135 p.
- BRANDÃO, Carlos. *A busca da utopia do planejamento regional*. *Revista Paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n.120, p.17-37, jan./jun. 2011
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. Centro de Estudos Rurais e Urbanos. Cadernos nº09. 1976
- BORSODORF, A. *Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas em la ciudad latinoamericana*. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol, VII, núm. 146(122)
- CALISSI, Jamile Gonçalves. *Imóvel localizado em zona urbana com produção rural: Incidência de IPTU ou ITR?*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7880>. Acesso em agosto 2018.
- CAMPOS, H.A; SILVEIRA, L. R. *Urbanização e dinâmica socioespacial nas aglomerações da Região dos Vales/RS*. Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010). Porto Alegre: Editora Letra1, 2016, p.69-95.

CAMPOS, H.A; SILVEIRA, L. R. *Valorização do Solo e Reestruturação Urbana: os novos produtos imobiliários na Região dos Vales – RS*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A Cidade*. São Paulo, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo, Ática, 1989.

CORRÊA. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: Um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão *A Produção Social do Espaço Urbano: agentes e processo, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2014.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão*. São Paulo, 2011.

DÉFICIT HABITACIONAL REFERÊNCIA 2010 e 2000: Banco de dados pelo instalador da Fundação João Pinheiro. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/> >. Acesso em: 27 jan. 2020.

DIAS, Leila Cristina. *Os sentidos da rede: notas para discussão*. In: DIAS, L.C. e SILVEIRA, R.L.L. da (Org.). *Redes, Sociedades e Territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, RS. 2007, p.11-28

ELIAS, Denise. *Relações Campo-Cidade: reestruturação urbana e regional no Brasil*. In: XII Colóquio Internacional de Geocrítica: Bogotá, 2012.

ENNE, Ana Lúcia S. *Conceito de rede e sociedades contemporâneas* *Comunicação e Informação*, V 7, nº 2: pág 264 - 273. - jul./dez. 2004.

FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte*. Projeto RIMISP, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2015*. Belo Horizonte, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005.

FURINI, Luciano A. *Os agentes urbanos: conceito e características principais*. *Revista Geografia e Pesquisa*, Ourinhos, v. 8, n. 1, p. 15-24, 2014.

GAZETA DO SUL. *Índices para reajuste e desconto do IPTU em Santa Cruz estão definidos*. Disponível em: <http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2018/10/13/131672->

Indices_para_reajuste_e_desconto_do_ipitu_em_santa_cruz_estao_definidos.html.php

GONZALES, Surly F.N. *A Renda do Solo Urbano: Hipóteses de Explicação de seu papel na Evolução da Cidade*. In: O espaço da cidade – contribuição à análise urbana. São Paulo, Projeto, 1985.

GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

HAESBAERT, Rogério. *O Mito da desterritorialização: do fim dos territórios à Multiterritorialidade*. Revista Formadores: vivências e estudos, cachoeira-BA, v. 7 n. 1, p. 74-77, Jun. 2014.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo - Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HAMPTON, Frank. *From Urban Sprawl to Compact City: Analysis of urban growth management Paperback* – VDM Verlag Dr. Müller, 2010.

HERMIDA, M. Augusta; HERMIDA, Carla; CABRERA, Natasha; CALLE, Chistian. *La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad. El caso de Cuenca*. Vol 41. nº 124. pp. 25-44. Equador: EURE, 2015.

IBGE. *Base de Informações do Censo Demográfico 2010: Resultado do Universo por setor censitário*. Rio de Janeiro, 2011.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JORNAL DO SENADO. *Minha Casa Minha Vida não reduziu deficit habitacional, afirma estudo*. Brasília, terça-feira, 20 de fevereiro de 2018.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*, in: Cadernos Metrópole, Financeirização, mercantilização e urbanismo neoliberal, nº 39, vol. 19, 2017.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMONAD, Ester. *Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana?* Revista Formação, nº14 volume 1 – p. 31-45, 2007.

MARQUES, Eduardo C. *Redes sociais e poder no estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*. RBCS Vol. 21 nº. 60 Fevereiro/2006.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação, 2009.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010, Belo Horizonte, Novembro de 2013.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional De Habitação*. Caderno 4 Mcidades Habitação, 2004.
- MOLINA, Glória Silvina Lia Fernández. *Um estudo comparado sobre o desenvolvimento industrial de Caxias do Sul e de Santa Cruz do Sul*. 2010
- MOREIRA, Edison Marques. *Política econômica: um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil*, in: Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013.
- NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, L.Fonseca. *Expansão Urbana e Desigualdade Socioespacial: Uma Análise da Cidade de Ponta Grossa (PR)*. RA'E GA 23 (2011), p. 65-97.
- NEGRI, Silvio M. *Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises*. Coletâneas do Nosso Tempo, Rondonópolis - MT, v. VII, nº 8, p. 129 a 153, 2008.
- PACHECO, Daiane da Silva; ARAÚJO, Debora Magalhães. *PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções teóricas sobre o Programa*. Artigo em VIII Jornada Internacional Políticas Públicas - UFMA, 2017.
- PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente; KAHIL, Samira Peduti. *O território e as redes: considerações a partir das estratégias de grandes empresas*. Geografia: ações e reflexões / Lucia Helena de Oliveira Gerardi, G345 Pompeu Figueiredo de Carvalho, organizadores. – Rio Claro : UNESP/IGCE : AGETEO, 2006.
- PREFEITURA DE SANTA CRUZ DO SUL. Dados de loteamentos e condomínios georreferenciados. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- REIS, J. M. *A indústria da construção civil e a expansão da periferia urbana de Santa Cruz do Sul / RS – Brasil*. Santa Cruz do Sul, 2018. (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional / UNISC)
- RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual Nº 10.116, de 23 de Março de 1994.
- SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder (Co): Westview Press, 1999. p. 189-220
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton. *O dinheiro e o território*. GEOgraphia – Ano. 1 – No 1 – 1999.

SILVA, M. L. da.; TOURINHO, H. L. Z. *O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, 2015.

SILVA, P. J. R. *Padrões emergentes: consumo, produção, ocupação e uso do espaço urbano santa cruz do sul*. 2015. (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional / UNISC)

SILVEIRA, R. L. L. da. *Cidade, Corporação e Periferia Urbana*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TALASKA, Alcione; ARANTES, Almir; ASSUMPÇÃO FARIAS, José Antonio. *A delimitação do urbano e do rural no Rio Grande do Sul, Brasil*. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, núm. 18, 2009, pp. 59-69

TRINDADE Jr., Saint-Clair Cordeiro. *Agentes, redes e territorialidades urbanas*. Revista Território, ano III, nº5, jul./dez.1998.

APÊNDICE

Abaixo segue a classificação dos entrevistados que são citados ao longo dessa dissertação, o roteiro das entrevistas semiestruturadas e o termo de consentimento entregue aos entrevistados.

Entrevistados:

- Secretária 01 da Prefeitura, (entrevistado em 23/07/19);
- Secretário 02 da Prefeitura (entrevistado em 23/07/19);
- Técnico 01 da Prefeitura (entrevistado em 18/06/19);
- Técnico 02 da Prefeitura (entrevistado em 11/06/19);
- Construtora 01 (entrevistado em 19/06/19);
- Construtora 02 (entrevistado em 18/06/19);
*sendo que esse também ocupou cargo na câmara dos vereadores
- Incorporador Imobiliário (entrevistado em 03/07/19);
- Vereador 01 (entrevistado em 09/07/19);
- Vereador 02 (entrevistado em 24/06/19);
*sendo que esse também ocupa o setor imobiliário
- Associação de Moradores 01 (entrevistado em 24/06/19);
- Associação de Moradores 02 (entrevistado em 26/06/19);
- Proprietário Fundiário 01 (entrevistado em 15/07/19);
- Proprietário Fundiário 02 (entrevistado em 25/06/19);

Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas:

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Construtora de Loteamento/Condomínio

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Como percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Como é feito a escolha da localização dos loteamentos e condomínios pela empresa? Existe alguma área preferencial na cidade? A empresa vem adquirindo área rural para empreendimentos futuros? Existe alguém responsável por essa tarefa, quem? A prefeitura de Santa Cruz do Sul indica/restringe áreas para a implementação?

QUANTO AS COALIZÕES (PARCERIAS): Nos projetos de loteamentos e condomínios quem são os agentes principais? Existe parceria entre empresas? A Prefeitura participa na elaboração dos projetos, como? Como ocorre a obtenção do financiamento para os empreendimentos?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: Como a empresa estipula o número de lotes para a produção dos loteamentos e condomínios? Existe algum dado quantitativo que estimule a produção dos lotes?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: Os projetos visam atingir alguma classe específica da cidade? Sempre atuou com o mesmo público? Ou de um tempo para cá, mudou a público alvo dos empreendimentos? Existe alguma relação entre a localização dos empreendimentos com a classe social destinada?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Prefeitura - Secretaria de Habitação/Planejamento

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Com percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Nos projetos de loteamento e condomínios pelo setor privado, a secretaria auxilia/restringe áreas para a localização do empreendimento? Como ocorre esse processo? E quanto ao do setor público, como é feita a escolha da localização dos loteamentos? Com a expansão da área urbana, como é visto a área rural nesse processo? Existe dados georreferenciados do plano de habitação de interesse social/ ou algum levantamento da prefeitura?

QUANTO AS COALIZÕES: Como a prefeitura participa no processo de projeto de loteamentos e condomínios pelo setor privado? Existe em Santa Cruz do Sul alguma empresa que domine e que exerça pressão sobre a produção de loteamentos e condomínios sobre a prefeitura, qual?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: O município possui conhecimento de dados do déficit habitacional para acompanhar o nº de lotes implementados? Qual a explicação para a superprodução de habitação no município? Existe necessidade, qual seria? Foi feito algum diagnostico nos últimos anos sobre ocupações irregulares, para fundamental a política habitacional? Onde se encontra? Estão georreferenciados? Cadastro das pessoas que necessitam moradias, existe? Onde está? Está georreferenciado?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: O município reconhece a segregação socioespacial da cidade pelos loteamentos e condomínios destinados a diferentes classes nos extremos da cidade? Se sim, como é

minimizado? De que maneira nos projetos arquitetônicos e urbanísticos o município integra as diversas classes sociais existentes em Santa Cruz do Sul?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso? O plano diretor atual dispõe alguma regulação/diretriz para a implementação de condomínios/loteamentos horizontais fechados?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Prefeitura (Técnico – Mapa da Cidade)

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Como surgiu a ideia do Mapa da Cidade?

DADOS: Como foi coletado os dados utilizados no Mapa da Cidade? Existe precariedade de dados? Outros setores da prefeitura têm acesso a todos esses dados que foram correlacionados no Mapa da Cidade?

PLANEJAMENTO: Qual seria a durabilidade desses dados na constante evolução da cidade de Santa Cruz do Sul? Como será feito a atualização dos dados?

ANÁLISE: Após a coleta de dados, existiu alguma análise sobre o município observando problemas/conflitos na cidade/bairro? Quais são os principais objetivos do Mapa da Cidade?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Com a expansão da área urbana, como é visto a área rural nesse processo? O mapa abrange a área rural? Existe dados georreferenciados do plano de habitação de interesse social/ ou algum levantamento da prefeitura que foi incluído no Mapa da Cidade?

QUANTO AS COALIZÕES: Quem participou nesse processo de criação do Mapa da Cidade? Sociedade? Construtoras? Vereadores? Técnicos? Existe/existiu em Santa Cruz do Sul alguma empresa que exerça pressão sobre a forma da produção do Mapa da Cidade?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: O município possui conhecimento de dados do déficit habitacional? Foi feito algum diagnostico nos últimos anos sobre ocupações irregulares, para fundamental a política habitacional? Onde se encontra? Estão

georreferenciados? Cadastro das pessoas que necessitam moradias, existe? Onde está?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: O município reconhece a segregação socioespacial da cidade pelos loteamentos e condomínios destinados a diferentes classes nos extremos da cidade? Se sim, como é minimizado?

O novo plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso, a partir da visibilidade que o Mapa da Cidade traz?

Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Como percebe isso?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Proprietário Fundiário

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Como percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Qual era o uso predominante da área antes da implementação do loteamento/condomínio? Existe algum motivo referente à localização para a venda de suas glebas? Como se dá o acesso as glebas? Qual o tipo de infraestrutura existente no entorno das glebas? Possui áreas rurais no município? Se sim, já houve comercialização delas?

QUANTO AS COALIZÕES: Como se articula a venda das glebas para as empresas/incorporador imobiliário? Como as empresas/incorporador imobiliário descobrem a venda das glebas, existe algum vínculo com as empresas/incorporador imobiliário? A prefeitura tem alguma participação que auxilie a venda de suas glebas? Qual a forma de pagamento pelas glebas?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: Qual o motivo apresentado pelas empresas/incorporadores imobiliários para a compra das glebas?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: Você tem conhecimento a qual faixa de classe se destinará suas glebas?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Incorporador Imobiliário

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Quais são os agentes que vocês buscam parceria para o empreendimento de vocês? Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Com percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Como é feita a escolha da localização dos futuros loteamentos e condomínios? A prefeitura auxilia a escolha das glebas para o investimento, como? Quais são as áreas preferenciais na cidade que vocês atuam? Qual bairro? Vocês investem nas áreas rurais para investimentos futuros para a contribuição do desenvolvimento urbano da cidade?

QUANTO AS COALIZÕES: Existe algum vínculo com proprietário fundiário e/ou construtoras para a escolha das glebas? Já possui parceira com alguma construtora?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: Existe relação da atuação da empresa de vocês com o déficit habitacional?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO Você tem conhecimento a qual faixa de classe se destinará as glebas? Para qual classe social com a produção de habitações, existe maior benefício para o incorporador? Para qual público vocês preferem atender com os empreendimentos?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Vereador Municipal

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Quais são os agentes que vocês buscam parceria para o empreendimento de vocês? Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Como percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Nos projetos de loteamento e condomínios pelo setor privado/público existe algum auxílio/restrrição de áreas para a localização do empreendimento pela Câmara de Vereadores? A câmara debate a expansão do perímetro urbano de Santa Cruz do Sul?

QUANTO AS COALIZÕES: Alguns membros da Câmara de Vereadores participam da rede de agente imobiliários que implantam loteamentos e condomínios, quais? Existe em Santa Cruz do Sul alguma empresa que domine e que exerça pressão sobre a produção de loteamentos e condomínios sobre os vereadores, quais?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: A Câmara ao facilitar/negar a implementação de loteamentos e condomínios reconhece dados do déficit habitacional/entre outros do município?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: Reconhece-se a qual faixa de classe social se destinará os loteamentos e condomínios quando esses passam pela Câmara dos Vereadores?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso?

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

REPRESENTAÇÃO: Representante da Associação de Moradores

Profissão:

Setor que atua (ou) e Cargo que ocupa(ou)

Período em que atua (ou) no setor

Exerce(u)outra atividade na cidade? () sim () não Qual?

Como você percebe a urbanização de Santa Cruz do Sul? E em relação a expansão horizontal do bairro (para as periferias), tem mudado? Como percebe isso?

QUANTO A LOCALIZAÇÃO: Como os moradores reagem a localização do empreendimento? Quais são as facilidades e as dificuldades do empreendimento? Existem serviços próximos? Algum problema de infraestrutura pública?

QUANTO AS COALIZÕES: Vocês possuem alianças políticas que poderiam facilitar a infraestrutura ou alguma condição precária no loteamento? Qual é a relação do município no loteamento? Qual a relação, e se existe ainda, alguma com o loteador/construtora?

QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL: Quais são as condições das habitações do loteamento? Existe coabitação familiar, domicílios precários?

QUANTO A DESTINAÇÃO SOCIAL DO EMPREENDIMENTO: Como os moradores se sentem na cidade? Segregados? Incluídos? Existe segregação com vizinhanças próximas? Qual a renda média dos moradores?

O plano diretor está adequado ao processo de expansão da cidade, atualmente? Como percebe isso?

Termo de consentimento entregue para os entrevistados:



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “A rede de agentes imobiliários e o déficit habitacional na configuração territorial urbana de Santa Cruz do Sul / RS”, sob a responsabilidade da pesquisadora Helena de Moura Vogt, a qual pretende compreender quais têm sido as relações e contradições existentes entre o processo de expansão territorial da área urbana, promovido pela rede de agentes imobiliários, e a dinâmica do déficit habitacional, na cidade de Santa Cruz do Sul.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista gravada ou transcrita. Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço Av. Independência, 2293, UNISC, Bloco 10, Sala 1023, Bairro Universitário, Santa Cruz do Sul, pelo telefone 51- 3717- 7392.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

_____ Data: ___/___/___

ANEXO A

Anexo A - Estudo MCMV x Déficit Habitacional.

Minha Casa Minha Vida não reduziu déficit habitacional, afirma estudo

Demanda por moradia continua a crescer de 2009, quando o programa foi lançado. Especialistas defendem investir em imóveis já existentes

Thais Lichten

De acordo com uma pesquisa da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional quantitativo (demanda por residências próprias ou alugadas) não sofreu alterações significativas. Era de 11,3 milhões de moradias em 2009 e passou para 11,1 milhões em 2014 — aumento de 1,6%. No mesmo período, a média do crescimento populacional gira em torno de 1% ao ano.

Além da falta de moradia, existe também o déficit habitacional qualitativo (residências próprias ou não, com carência de infraestrutura básica na delegação de saneamento de água, rede de esgoto, saneamento e coleta de resíduos sólidos).

Os números são ainda mais alarmantes se vistos na perspectiva do número de pessoas que vivem nessa situação. O IBGE estima que cada família brasileira possui, em média, 3,3 pessoas. Dessa forma, em 2014, mais de 37 milhões de brasileiros vivem em condições inadequadas.

Para a consultora do Senado Thais Fomseca, o Programa Minha Casa, Minha Vida não reduziu o déficit quantitativo e qualitativo.

— O programa foi adotado como medida anticíclica no momento de crise econômica mundial, em que o governo precisava entrar com investimentos para alavancar a economia, gerar renda e criar empregos. Para atingir esse objetivo, o governo criou outra possibilidade, que era estimular o déficit habitacional — analisa e conclui.

O estudo das consultoras mostra a alta demanda pelo programa Minha Casa, Minha Vida de que os benefícios como subsídios e taxas de juros também são diferentes. As famílias de renda mais baixa podem ganhar até 90% de subsídios do governo, enquanto as de renda mais alta não ganham nenhuma subvenção — apenas taxas de juros menores que as de mercado.

Entre 2009-2017, 1,6 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa. Para isso, o governo gastou, no mesmo período, R\$ 388,4 bilhões.

As habitações pagas foram pensadas como benefício exclusivo da família. Nos últimos cinco anos, 1,2 milhão de unidades foram entregues. No entanto, o estado aponta que apenas 1.850 das 110.129 unidades contratadas de janeiro a abril de 2017 alcançaram famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil. A consultora explica que esse decréscimo foi gerado pela falta de recursos.

— Quando o governo decide de ter recursos para subsidiar as unidades habitacionais. Se a gente for ver qual modalidade do programa está funcionando, não é mais para as famílias com renda de até três salários mínimos, porque o governo não tem mais dinheiro para pagar o subsídio, que era de até 30% do valor do imóvel. O governo começou subsidiar apenas os projetos habitacionais que são aprovados para as famílias que conseguem pagar a prestação,

Na favela do Recife, no Rio de Janeiro, 38 mil imóveis dividem uma área de 95 hectares. Programa Minha Casa, Minha Vida não resolveu problema de moradia precária

— Quando chego, eu começo a ver os problemas. Chego dentro de casa. Foi a construtora a mandar a infiltração umas cinco vezes, mas é sempre a mesma coisa: eles vêm aqui, colocam uma cola na parede e dizem que está resolvido, mas só consegue a próxima chuva que o problema reaparece — conta.

CURTOS

A Portaria 267/2017 do Ministério das Cidades discrimina os valores mínimos que podem ser gastos pelo governo na construção das unidades habitacionais. As quantias variam conforme o modelo de moradia, se apartamento ou casa, e também em

O problema da moradia no Brasil

11,3 milhões de famílias em déficit quantitativo

6,1 milhões de famílias em déficit qualitativo

Demanda por residências próprias ou alugadas a partir de 2009: 49% das famílias com aluguel, 35% contratação FJCP, 16% habitação própria, 5,1% alternaram residência em outro tipo de imóvel.

Tipologias

Resolução de déficit quantitativo

- Oferta de financiamento e crédito de moradia
- Incentivo à produção de imóveis
- Construção de unidades em áreas urbanas

Resolução de déficit qualitativo

- Oferta de financiamento e crédito de moradia
- Construção de unidades em áreas urbanas

Regulamentação de famílias

Legislação que regula o acesso ao programa Minha Casa, Minha Vida: 16,8% de famílias em déficit quantitativo em déficit qualitativo

Deficit total de 17,4 milhões de casas

Casas contratadas e entregues de 2009 a 2016

No Brasil há uma relação de casas pagas contratadas em relação a que foram entregues no país.

Contratadas 1,78 milhão

Entregues 1,24 milhão

Falta de qualidade

Atividades realizadas pelo FJCP sobre problemas de qualidade de habitação

- 31,9% Defeitos ou vícios contratuais
- 23,2% Deficiências na documentação, instalações e materiais empregados na construção e indisponibilidade de equipamentos de lazer e convívio
- 21,7% Deficiências na documentação, instalações e materiais empregados na construção e indisponibilidade de equipamentos de lazer e convívio
- 13% Deficiências na documentação, instalações e materiais empregados na construção e indisponibilidade de equipamentos de lazer e convívio
- 7,3% Deficiências na documentação, instalações e materiais empregados na construção e indisponibilidade de equipamentos de lazer e convívio
- 2,9% Deficiências na documentação, instalações e materiais empregados na construção e indisponibilidade de equipamentos de lazer e convívio

o e o subsídio não é tão alto — esclarece Rita Fonseca.

Auditória

As unidades habitacionais populares foram objeto de uma auditoria e Tribunal de Contas da União (TCU). O órgão analisou vários empreendimentos e constatou que uma significativa quantidade de moradias foi entregue com problemas relacionados à execução das obras, como falta de pavimentação asfáltica, calcamento, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário no pluvial.

Os consultores afirmam que, "sem a devida implementação da infraestrutura urbana e regularização fundiária nos empreendimentos no Brasil. Mas, por essa amostra, não identificamos que boa parte dos empreendimentos têm falhas de construção. Essas falhas podem ser atribuídas à construção, podem decorrer de falhas na fiscalização, do processo de supervisão e controle dessas construtoras também — explica o ministro-adjunto do TCU Weder de Oliveira.

O modo nas paredes do apartamento de Maria Sardenia Rodrigues da Costa denuncia uma dessas falhas. Ela foi contemplada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida no Residencial Parque Pousado, no Distrito Federal. Desde que se mudou para o local, Maria Sardenia conta ter solicitado a reforma das janelas, já que chove dentro de casa, mas nenhuma solução foi tomada pela Direcional, construtora responsável pela obra.

— Quando chego, eu começo a ver os problemas. Chego dentro de casa. Foi a construtora a mandar a infiltração umas cinco vezes, mas é sempre a mesma coisa: eles vêm aqui, colocam uma cola na parede e dizem que está resolvido, mas só consegue a próxima chuva que o problema reaparece — conta.

— A casa era mal construída e as instalações não foram pensadas para equipamentos como theater e geladeira. Por isso, pegam fogo — afirma Luis Alberto Gonçalves.

Conforme Carlos Issa, as exigências para a construção de moradias populares são modestas e, por isso, levam a um nível de acabamento mais baixo. Entretanto, nada justifica entregar o empreendimento com problemas estruturais ou que não comprometem equipamentos comuns no dia a dia.

— Pelo custo cobrado, é possível realizar uma obra sem nenhuma dor de cabeça, fazendo tudo perfeitamente — afirma o engenheiro.

Infraestrutura

Outro aspecto que compromete os resultados do programa diz respeito à falta de equipamentos públicos próximos. Segundo a auditoria do TCU, 71,4% dos moradores sofrem com a falta de escolas e creches nas redondezas. 78,2% afirmam não ter unidade básica de saúde. 68,1%

tipo de imóvel. O que continua variar no custo da obra é o acabamento. Tem revestimento de parede, revestimento de piso e iluminação que são mais caras que outras.

O pesquisador em arquitetura e urbanismo Luis Alberto Gonçalves fez um levantamento sobre os imóveis que aconteceram de morte a sul do país nas unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida. A pesquisa constatou que os acidentes eram causados por sobrecarga transmitida a rede por equipamentos elétricos.

— A casa era mal construída e as instalações não foram pensadas para equipamentos como theater e geladeira. Por isso, pegam fogo — afirma Luis Alberto Gonçalves.

Conforme Carlos Issa, as exigências para a construção de moradias populares são modestas e, por isso, levam a um nível de acabamento mais baixo. Entretanto, nada justifica entregar o empreendimento com problemas estruturais ou que não comprometem equipamentos comuns no dia a dia.

— Pelo custo cobrado, é possível realizar uma obra sem nenhuma dor de cabeça, fazendo tudo perfeitamente — afirma o engenheiro.

Infraestrutura

Outro aspecto que compromete os resultados do programa diz respeito à falta de equipamentos públicos próximos. Segundo a auditoria do TCU, 71,4% dos moradores sofrem com a falta de escolas e creches nas redondezas. 78,2% afirmam não ter unidade básica de saúde. 68,1%

o e o subsídio não é tão alto — esclarece Rita Fonseca.

A melhora do projeto na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDRT), senadora Regina Sousa (PP-PE), vetou a favor da proposta.

— Todos os estes emendas precisam trabalhar juntas para entregar as unidades habitacionais completas. Não adianta terminar a obra e a canalizar um empreendimento energético, que não tem recursos de aplicar e processar — argumenta a senadora.

Outro ponto do projeto diz respeito à regularização fundiária. Muitas unidades populares, atualmente, são entregues sem qualquer título que dê ao beneficiário garantia jurídica sobre o terreno. As famílias se tornam detidas das casas, mas não da terra, uma vez que o local continua público. Essa questão dificulta processos como inventários e vendas dos imóveis.

— O primeiro conjunto habitacional de Teresina foi entregue há mais de 50 anos. Só agora as famílias estão recebendo os títulos de terra — afirma a senadora Regina Sousa.

Saiba mais

Deficit habitacional no Brasil
http://bit.ly/deficitebrasil

Programa Minha Casa, Minha Vida: resultados para análise
http://bit.ly/programaminhacasa

Brasil em síntese
- Habitação
http://bit.ly/sintesebrasil

Veja todos os artigos de Especial Cidadania em nosso site: bit.ly/ingredciudadania

Fonte: Estudo realizado pela FJP e publicado no Jornal do Senado de 20/02/2018.