



GC

Revista Nacional de
Gerenciamento de Cidades



ISSN 2318-8472
v. 07, n. 52, 2019



Política habitacional e desenvolvimento urbano: um estudo de caso sobre Limeira (SP)

Housing policy and urban development: a case study about Limeira (SP)

Política de vivienda y desarrollo urbano: un estudio de caso sobre Limeira (SP)

Bárbara Caetano Damasceno

Mestranda, UNESP, Brasil
bc.damasceno@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, UNESP, Brasil
jefferson.goulart@unesp.br



RESUMO

Este artigo analisa as características e os impactos das políticas de habitação social na produção do espaço urbano, tomando como estudo de caso o município de Limeira (SP). Ao longo do século XX, há traços marcantes no processo de desenvolvimento urbano brasileiro, notadamente a escassez de oferta de moradia para os estratos sociais mais baixos. Nesses termos, o trabalho relaciona o processo histórico de desenvolvimento urbano com as correspondentes políticas de habitação social implantadas em diferentes períodos. Para cumprir os objetivos propostos, adota-se uma abordagem metodológica combinada que associa levantamento quantitativo e análise qualitativa. Os resultados da pesquisa comprovam a relevância do papel que essas políticas públicas vêm desempenhando em termos quantitativos frente à demanda por moradia, mas também expõe a problemática qualitativa de seus impactos no espaço urbano e na configuração da cidade. Essas políticas contribuíram diretamente para a configuração de um padrão de consolidação e desenvolvimento urbano desigual em Limeira. O estudo pretende contribuir, portanto, para as pesquisas sobre a relação entre políticas públicas de habitação social e desenvolvimento urbano em cidades médias do interior paulista, dando ênfase as particularidades urbanísticas destes territórios nas últimas décadas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Habitacional; Desenvolvimento Urbano; Limeira.

ABSTRACT

This Article analyses the characteristics and the impacts of social housing policies in the production of urban space, taking as case study the Limeira (SP) city. Over the 20th century, there are striking traits in the Brazilian urban development process, notably the shortage of the housing offer for the most vulnerable social strata. In this terms, the article relate the historic urban development process with the corresponding social housing policies deployed in different periods. To comply with the objective proposed, was adopted a combined methodological approach that associate quantitative survey and qualitative analyses. The results prove the relevance that this public policies have been making in quantitative terms facing the housing shortage, but also expose the qualitative problematic of their impacts in the urban space and in the city configuration. This policies directly contributed for setting a consolidation pattern and inequality urban development in Limeira. The study aims to contribute, therefore, for the researches about the link between social housing public policies and urban development in medium cities of the paulista interior, emphasizing the urban particularity of these territories in the last decades.

KEYWORDS: Housing Policy; Urban Development; Limeira

RESUMEN

Este artículo analiza las características e impactos de las políticas de vivienda social en la producción de espacio urbano, tomando como estudio de caso el municipio de Limeira (SP). A lo largo del siglo XX, hay características notables en el proceso de desarrollo urbano brasileño, en particular la escasez de oferta de vivienda para los estratos sociales más bajos. De esta forma, el trabajo relaciona el proceso histórico de desarrollo urbano con las políticas de vivienda social correspondientes implementadas en diferentes períodos. Para cumplir con los objetivos propuestos, se adopta un enfoque metodológico combinado que asocia encuesta cuantitativa y análisis cualitativa. Los resultados de la investigación muestran la relevancia del papel que han desempeñado estas políticas públicas en términos cuantitativos en relación con la demanda de vivienda, pero también expone la problemática cualitativa de sus impactos en el espacio urbano y la configuración de la ciudad. Estas políticas contribuyeron directamente a establecer un patrón de consolidación y desarrollo urbano desigual en Limeira. Por lo tanto, el estudio pretende contribuir a la investigación sobre la relación entre las políticas públicas de vivienda y el desarrollo urbano en ciudades medianas en el interior paulista, enfatizando las características urbanas de estos territorios en las últimas décadas.

PALABRAS CLAVE: Política de Vivienda; Desarrollo Urbano; Limeira



I. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil ganhou impulso a partir da década de 1930, porém, a partir de 1950 adquiriu mais intensidade e complexidade. A Região Sudeste foi onde esse processo se apresentou de forma mais acentuada, caracterizando-se pela concentração industrial nos grandes centros urbanos e fluxo migratório, permitindo, assim, grande oportunidade de acumulação de capital e crescimento econômico. Contudo, os processos de urbanização e industrialização também trouxeram profundas transformações qualitativas e morfológicas, as quais passaram a reestruturar o espaço urbano (DEÁK, SHIFFER, 2010).

Até a década de 1950, a rede urbana brasileira era fragmentada e concentrada em poucas grandes cidades, fruto do processo de industrialização em curso ao longo século XX que resultou na expansão metropolitana, induzindo, por conseguinte, a concentração econômica e demográfica nessas regiões. No entanto, a partir das décadas de 1960-1970, quando esse quadro é alterado em resposta às ações federais voltadas à interiorização econômica, ocorre mais destacadamente o desenvolvimento de aglomerações urbanas e cidades médias (ASCHER, 2001; FANELLI; SANTOS JR., 2013; OTERO, 2016). Essas políticas e ações almejavam equilibrar o sistema urbano-regional, atenuar o fluxo migratório dos grandes centros urbanos e metrópoles e promover a expansão da economia nacional através da desconcentração industrial (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

No caso do interior paulista, o período caracterizou-se pela desconcentração industrial rumo às cidades médias, permitindo a consolidação de aglomerações urbanas não-metropolitanas, com diferentes articulações e espacialidades (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Assim, as cidades médias se tornaram as maiores beneficiadas do “espraçamento espacial da riqueza nacional” (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 27). Dentre essas realidades não-metropolitanas inseridas no contexto paulista, destaca-se a cidade de Limeira, objeto de análise do presente artigo.¹

Se, por um lado, as políticas de apoio ao desenvolvimento econômico contribuíram para que essas cidades viessem a alcançar níveis de produtividade semelhantes aos dos grandes centros urbanos (AMORIM FILHO; SERRA, 2001) – seguido de um intenso desenvolvimento urbano e incremento populacional –, por outro, diversas problemáticas urbanas e sociais emergiram e se intensificam como reflexo desses processos:

A expansão industrial do interior foi acompanhada do crescimento de graves problemas urbanos que até então eram característicos da Metrópole. Hoje, os principais centros urbanos interiorizados padecem dos mesmos problemas (NEGRI, 1994, p. 189).

¹ O presente trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa em curso desenvolvida em nível de Mestrado (“Políticas Públicas de Habitação Social em Cidades Médias do Interior Paulista – 2000-2020”), junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNESP, a qual compreende uma análise comparada de quatro municípios do interior paulista: Bauru, Jaú, Piracicaba e Limeira.



Dentre elas, a questão habitacional deve ser considerada um dos principais problemas a serem enfrentadas, cuja complexidade ultrapassa o critério quantitativo e envolve aspectos sociais, urbanos e econômicos. Quando esses temas não são enfrentados, irão se manifestar territorialmente através das dinâmicas de produção do espaço urbano. No Brasil nem sempre as políticas públicas no campo habitacional têm buscado maneiras de se articular institucionalmente e economicamente articulando as diferentes dimensões que as envolvem. Pelo contrário, a regra tem sido oposta.

Dentre as iniciativas de intervenção estatal para enfrentamento do problema em larga escala, destaca-se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)², no ano de 1964. O BNH representou uma ruptura em relação às políticas anteriores (corporativas e fragmentárias, como dos Institutos de Aposentadorias e Pensões) e foi capaz de identificar fontes financeiras e um modelo institucional necessários à implantação de uma política de abrangência nacional, vindo este a se tornar na época a iniciativa mais significativa em larga escala para enfrentar os problemas advindos do processo de urbanização e do crescimento acelerado das cidades.

Com a adoção de um modelo de financiamento baseado no “Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), ambas submetidas à regulação pública do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)” (CARDOSO, 2013, p. 17), o BNH foi capaz de ampliar a oferta habitacional para uma escala nunca vista até então. Inseridas neste sistema, iniciam-se a criação de diversas empresas estatais conhecidas como Companhias de Habitação (COHABs), que foram as grandes promotoras e executoras dessa política com atuação local voltada para a população de baixa renda. Contudo, após enfrentar diversos problemas de caráter financeiro, o BNH foi extinto em 1986. A partir desse momento inicia-se um período de vácuo institucional no campo das políticas habitacional e urbana, caracterizado pela fragmentação institucional e redução dos recursos disponibilizados para investimento em habitação (ROSA, 2012).

No caso do estado de São Paulo, além do BNH, deve-se registrar a atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), cuja criação em 1949 tinha por objetivo desenvolver programas tanto por meio da construção quanto do financiamento de unidades habitacionais. Reis (2016) observa, no entanto, que somente a partir dos anos de 1960 a Companhia se fortalece e ganha maior abrangência em território paulista. Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passam a ser reconhecidos como entes federados e também a ser responsabilizados pela gestão das políticas públicas de desenvolvimento urbano, dando início a um processo de estadualização e municipalização da política habitacional e urbana.

Esse quadro se manterá, ainda que não linearmente, até os anos 2000 quando as políticas urbana e habitacional retornam à agenda pública em âmbito federal, através da criação e aprovação de diversas políticas públicas: Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e

² O BNH não foi oficialmente a primeira iniciativa federal no campo habitacional. Dentre seus antecedentes pode-se citar os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), década de 1930 e a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, porém do ponto de vista de abrangência, o BNH pode ser considerado como a primeira e mais significativa iniciativa em responder à questão em larga escala. Consultar BONDUKI, 1994.



Estatuto das Cidades, 2001; criação do Ministério das Cidades em 2003; aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005; Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009. A partir de então, a escala de produção habitacional atingirá novos precedentes numéricas como nunca vistas antes no país.

Até 2018 o PMCMV havia contratado por volta de 5,5 milhões de novas unidades habitacionais em todo o país. Por este e outros motivos, quantitativamente em número de unidades, é o maior programa habitacional brasileiro, e também pela quantidade de recursos investidos, originários principalmente da União (Orçamento Geral da União) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Contudo, diversos estudos acadêmicos vêm analisando seus impactos negativos na produção do espaço urbano na contemporaneidade (CARDOSO, 2013; RUFINO; SANTO AMORE; SHIMBO, 2015), os quais destacam a replicação das tendências históricas de dispersão e fragmentação socioespacial nas cidades brasileiras.

Em suma, a análise dos aspectos quantitativos e territoriais dessas políticas habitacionais de maior abrangência permite verificar que, juntas, elas foram responsáveis por uma produção habitacional numericamente expressiva, porém, marcada fundamentalmente por um padrão periférico de localização desses empreendimentos e pela precariedade urbanística e de infraestrutura urbana. Por isso, ao se analisar as políticas habitacionais é inevitável não se analisar os processos de urbanização e industrialização, uma vez que estes foram os principais condutores das grandes transformações morfológicas e qualitativas das cidades, incluindo aquelas do interior paulista que se beneficiaram no padrão de interiorização do desenvolvimento especialmente a partir da década de 1970.

Portanto, se torna relevante não somente compreender a problemática habitacional, mas também examinar o papel que as políticas públicas voltadas para seu enfrentamento têm desempenhado frente à dinâmica de produção do espaço urbano ao longo dos anos a partir da implantação desses empreendimentos. É justamente por esta razão que o presente trabalho se propõe a compreender esta relação tomando como base empírica a cidade de Limeira.

II. OBJETIVOS

Objetiva-se através deste artigo analisar as características e os impactos das políticas públicas de habitação social na produção do espaço urbano no município de Limeira, considerando para não somente o alcance quantitativo dessas políticas, mas também seus impactos qualitativos. Pretende-se, pois, avaliar a relação entre provisão habitacional e desenvolvimento urbano.

III. METODOLOGIA E MÉTODO DE ANÁLISE

Trata-se essencialmente de uma pesquisa qualitativa – cujo escopo compreende a análise das dinâmicas de desenvolvimento urbano e as políticas de habitação social implantadas na cidade



de Limeira –, à qual serão agregados procedimentos metodológicos quantitativos à medida que foram catalogados e classificados dados numéricos evolutivos da provisão habitacional.

A investigação se inicia com o levantamento bibliográfico que trata da produção do espaço urbano e da urbanização em geral, sobretudo sobre a trajetória das políticas de habitação social. Tais referências serão as balizadoras da pesquisa e permitirão a análise do objeto empírico. O referencial teórico levantado será confrontado com os dados das fontes primárias (urbanísticas, físicas, demográficas e socioeconômicas), tais como IBGE, Fundação Seade etc., bem como das informações dos acervos das Prefeituras e demais órgãos públicos com atuação no campo urbano e habitacional (CDHU, COHAB, Ministério do Desenvolvimento Regional).

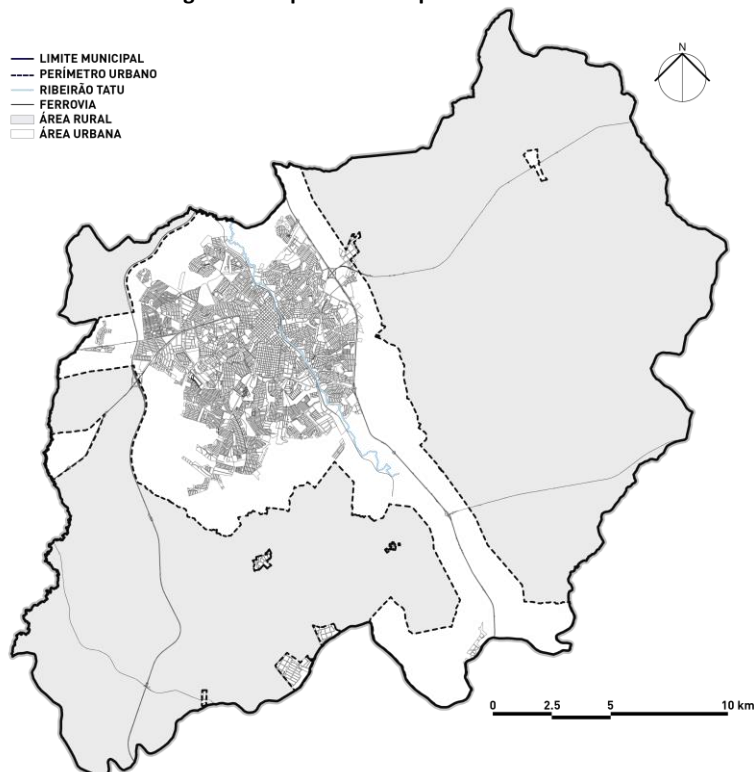
Dessa forma, parte importante da pesquisa consiste na análise da produção habitacional resultante das políticas habitacionais, buscando avaliar, a partir da apreciação do processo de desenvolvimento urbano do município, de que modo elas se relacionam no âmbito territorial.

IV. RESULTADOS

Situado na região sudeste do estado de São Paulo, o município de Limeira é um importante polo regional, localizado em ponto estratégico do complexo rodoviário do interior do estado, integrado principalmente pelas Rodovias Anhanguera (SP-330) e Rodovia dos Bandeirantes (SP-348). Essa localização facilita sua ligação com as demais cidades interioranas, mas também com importantes centros urbanos e econômicos como Campinas e São Paulo. Sua extensão territorial de 580,711 km², distribuída em 178,381 km² de área urbana e 402,330 km² de área rural (Figura 1). Segundo estimativa do IBGE em 2019, o município atingiu um total de 306.114 habitantes, com densidade demográfica de 527,19 hab/km².



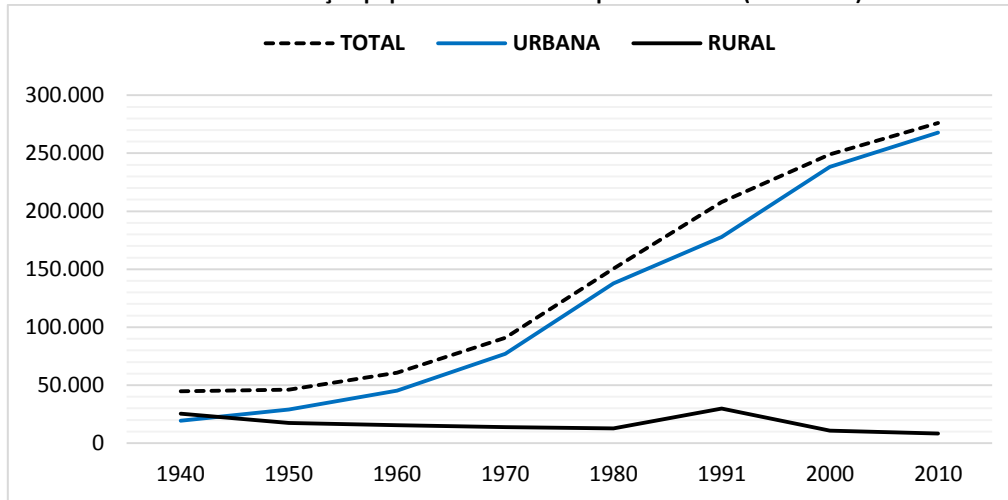
Figura 1: Mapa do município de Limeira



Fonte: PML, 2019. Reelaboração própria.

O município inscreve-se na Região Administrativa de Campinas (RAC), fortemente marcada por um alto grau de urbanização, além de ser uma das regiões mais dinâmicas do estado com uma economia estruturada em torno do setor secundário. Logo, sua inserção regional se torna um fator importante e que impactará diretamente não somente em sua evolução populacional, mas também na econômica local. Até 2016 seu Produto Interno Bruto (PIB) foi de R\$ 11.069.068,08 mil reais correntes; já o PIB per Capita era de R\$ 38.335,63 mil reais correntes. Em 2016, Limeira chegou a contribuir com 0,54% do PIB estadual (Fundação SEADE). Desde meados da década de 1950 a população urbana gradativamente superou a rural (Gráfico 1), porém, somente a partir de 1970 essa diferença se tornará mais visível, vindo a impactar não somente no Grau de Urbanização de Limeira, que chegou a 97,02% em 2010 (IBGE, 2010), mas igualmente na Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (TGCA). A Tabela 1 indica a evolução crescente da TGCA, decaindo somente a partir de 1991, o que confirma que é justamente no período de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento quando Limeira atingirá as maiores Taxas de Crescimento (Tabela 1).

Gráfico 1: Evolução populacional do município de Limeira (1940-2010)



Fonte: IBGE, 1940-2010. Elaboração própria.

Tabela 1: Taxa Geométrica de Crescimento Anual (em % a.a.)

1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
0,29	2,50	4,59	5,17	5,51	3,07	1,73

Fonte: IBGE, 1940-2010. Elaboração própria.

O desenvolvimento urbano de Limeira ao longo das décadas foi impulsionado pela junção de três fatores principais: o enriquecimento promovido pela cafeicultura; emprego de mão-de-obra da imigração europeia nas lavouras de café (introduzindo novas técnicas no setor agroindustrial); e, por último, a infraestrutura logística (rodovias e ferrovia) que facilitou o escoamento de mercadorias e pessoas (MINEO, 2016).

Com um desenvolvimento ligado à ferrovia, em cujo entorno instalaram-se as primeiras indústrias do município, é a partir da década de 1950 que se observa uma inflexão nos padrões de mobilidade nas cidades brasileiras, caracterizado pela decadência do modal ferroviário e a ascensão dos transportes rodoviários. Isso também se fez notar em Limeira, com a abertura da Rodovia Anhanguera. Desse momento em diante, diferentes dos anos anteriores, as indústrias passaram a se instalar buscando maior proximidades com a rodovia, vindo a atrair a abertura de novos loteamentos nessa região da cidade.

A população residente passou a 46.281 (28.921 urbanos), em 1950 para 60.719 (45.256 urbanos), em 1960. Como forma de responder ao rápido crescimento populacional e atender à necessidade por moradia da população de mais baixa renda, ocorre a implantação do primeiro empreendimento habitacional da cidade, promovido pela COHAB-Bandeirantes, na região oeste da cidade.

As duas décadas seguintes vão apresentar as maiores taxas de crescimento populacional da história do município, atingindo 90.963 habitantes em 1970 (77.169 urbanos) e chegando a 150.561 (137.814 urbanos) em 1980. Em contrapartida, o acelerado crescimento demandou



um planejamento abrangente para seu desenvolvimento urbano e habitacional. Em resposta a isso, em 1970 foram realizados diversos loteamentos populares na cidade, bem como implantados novos empreendimentos de habitação social promovidos pela COHAB, CDHU, Prefeitura Municipal, expandindo o campo de atuação para além da região oeste, avançando também a leste e sul.

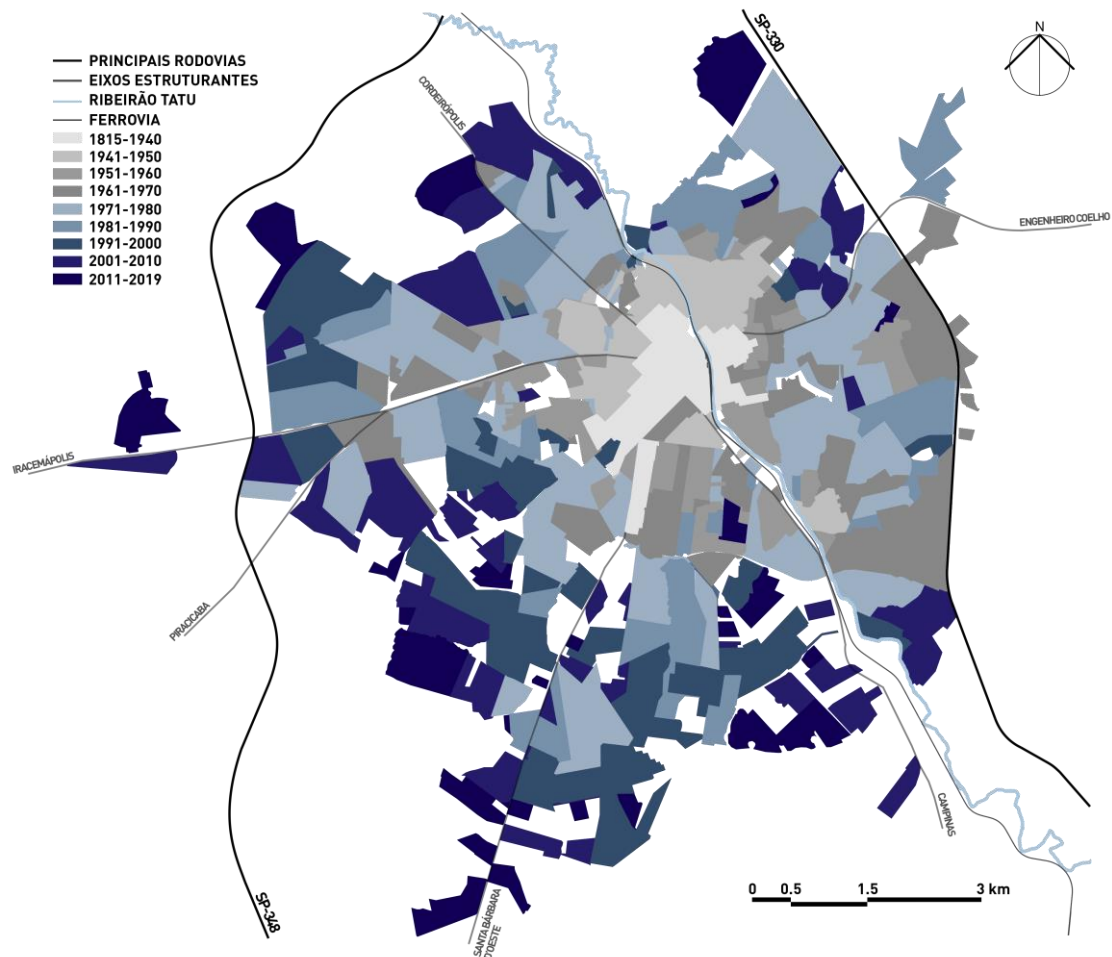
A partir desse momento já é possível identificar as regiões oeste, leste e sul como aquelas eleitas na cidade de Limeira para a implantação dos empreendimentos habitacionais voltados para a população de baixa renda. Também nesses espaços ocorrerá a abertura de novos loteamentos populares, tendência que foi reforçada ao longo das décadas seguintes.

Entre as décadas de 1980 e 2000, a área urbanizada do município praticamente dobrou de tamanho, especialmente a oeste e sul, ainda que contraditoriamente as Taxas de Crescimento venham decaindo gradativamente a partir de 1991. Tal paradoxo pode ser explicado pela expansão em termos territoriais, marcados por uma clivagem socioeconômica na qual em uma parte específica da cidade se verá, ao longo dos anos 2000, o aprofundamento da implantação de empreendimentos voltados aos estratos de mais alta renda da população, especialmente “loteamentos fechados”. Já uma ocupação pulverizada pelas três regiões historicamente destinadas aos grupos sociais de mais baixa renda, tendo como reflexo nesse período um protagonismo maior da produção de empreendimentos pela CDHU, com apoio da Prefeitura local. Relembre-se que esse período marca o vácuo institucional da política habitacional, também conhecida como “estadualização” e “municipalização” dessas políticas.

Ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, essas tendências se reforçaram, notabilizando uma continuidade das expansões nos sentidos oeste e sul, uma vez que a expansão a leste havia atingido os limites da rodovia Anhanguera. O processo histórico de urbanização de Limeira promoveu um padrão na estruturação do território, o qual permite afirmar que os grupos socioeconômicos distribuíam-se de forma bastante desigual no município. A propósito, não se trata de uma característica exclusiva de Limeira, dado o padrão de urbanização e produção do espaço urbano brasileiro. Nesse recorte temporal, muito marcado pela continuidade da atuação da CDHU, ainda que em escala menor do que os anos anteriores, dois novos programas em escala federal tomam forma no período: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha, Minha Vida (PMCMV).

A Figura 2 sintetiza a evolução urbana do município de Limeira ao longo das décadas. Nele é possível observar que as Rodovias Anhanguera e Rodovia dos Bandeirantes representam barreiras à expansão urbana, ainda que alguns empreendimentos habitacionais (de alta renda em sua maioria) estejam localizados para além delas. Desde a década de 1980 é possível observar que a expansão urbana foi estrangulada pela Rodovia Anhanguera. Justamente neste momento a urbanização é redirecionada para o sentido oposto, rumo à Rodovia dos Bandeirantes, e espraiada ao longo do eixo Santa Bárbara d’Oeste com a abertura de novos loteamentos populares, mas predominantemente pelo lançamento de novos empreendimentos de habitação social.

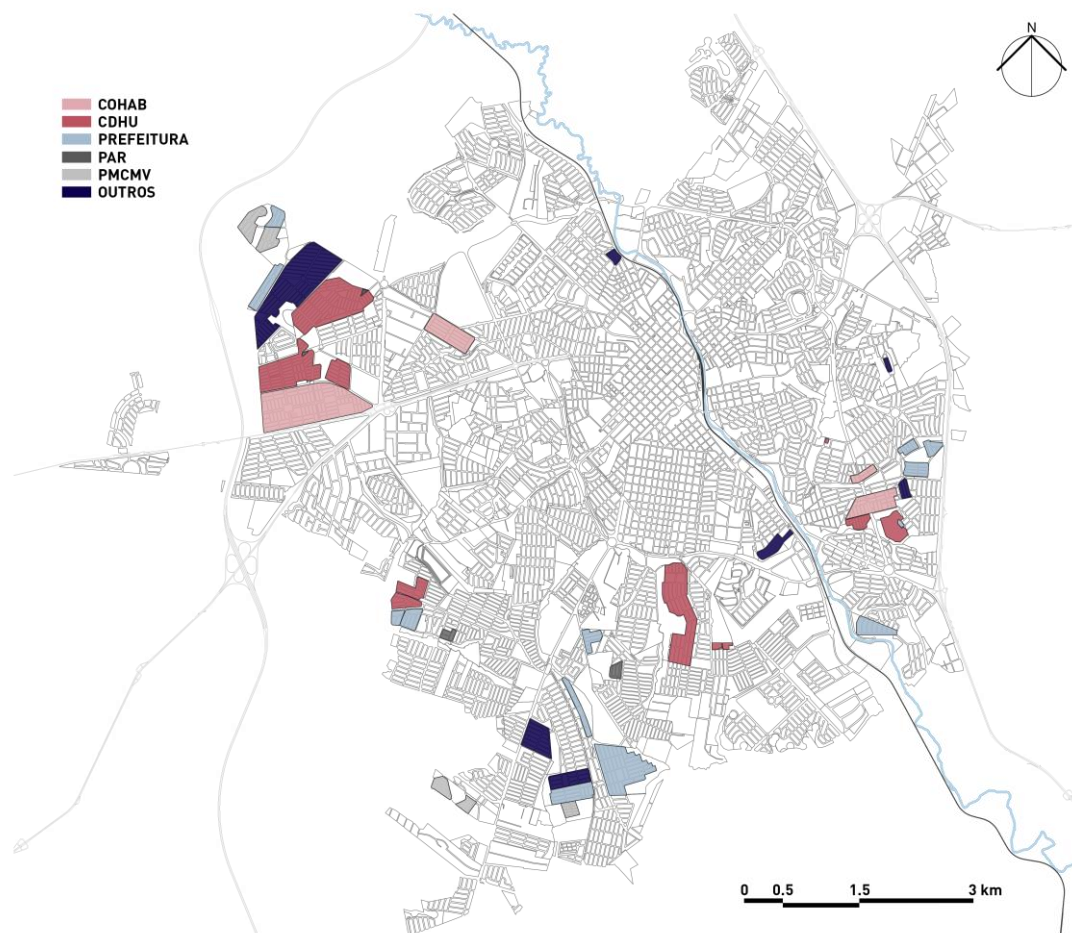
Figura 2: Evolução da mancha urbana de Limeira



Fonte: QUEIROZ, 2007; PML, 2019. Reelaboração própria.

De modo geral, a partir do núcleo central de Limeira, em direção à região oeste (no sentido de Piracicaba), é a região onde estão localizados os maiores e mais densos bairros habitados pelos grupos sociais de mais baixa renda cujos empreendimentos resultam de políticas de habitação. Destes, destaca-se o Parque Residencial Abílio Pedro, realizado pela CDHU em 1992, contando com 3.437 U.H. e uma população residente estimada em 17.185 pessoas. Consolidou-se posteriormente um segundo setor a leste e a sul, caracterizado pela diminuição do porte dos empreendimentos. Destaque para o Conjunto Residencial Doutor Olindo de Luca, também patrocinado pela CDHU em 1992 com 1.200 U.H., somando 6.000 residentes. Dessa forma, essas políticas públicas irão se concentrar nas áreas mais afastadas, segregadas social e territorialmente, ou nos limite da ocupação urbana (Figura 3). Esses locais foram marcados historicamente por forte atuação do poder público local em ações de desfavelamento no final da década de 1970, urbanização de loteamentos precários e regularização fundiária (QUEIROZ, 2007).

Figura 3: Empreendimentos habitacionais de interesse social de Limeira³



Fonte: PML, 2019. Reelaboração própria.

Para facilitar a análise e visualização da implantação desses empreendimentos, optou-se por dividir os períodos em 6 décadas, sendo: 1) 1960-1970; 2) 1970-1979; 3) 1980-1989; 4) 1990-1999; 5) 2000-2009 e 6) 2010-2019.

O primeiro ciclo condiz com o início da atuação do BNH. Como consequência da política federal vigente, em 1967 ocorre o lançamento de um conjunto com quase 500 U.H. através da atuação inaugural e exclusiva da COHAB-Bandeirantes (Figura 4), no limite da mancha urbana, sendo ela até o período uma área pouco urbanizada. Ao longo do segundo ciclo, seguindo uma tendência crescente, a produção da COHAB supera 750 unidades, tendo ela sido complementada pela implantação de um empreendimento de aproximadamente 450 U.H., porém sem identificação de agente promotor (Figura 5), direcionando-se neste período para a região leste e sul, sentido Rodovia Anhanguera.

³ Por “outros” compreendem-se os empreendimentos habitacionais implantados por cooperativas habitacionais, diocese ou pelo INOCOOP, e também aqueles sem classificação do agente promotor segundo a Prefeitura Municipal de Limeira. Dessa forma, esses empreendimentos mais pontuais foram enquadradas em um único grupo.



Figura 4 e 5: Evolução urbana e empreendimentos habitacionais em Limeira



Fonte: PML, 2019. Reelaboração própria.

As duas primeiras décadas de produção habitacional em Limeira foram determinantes para direcionar quais seriam os principais eixos de inserção da população de baixa renda nesses conjuntos habitacionais. O terceiro ciclo (Figura 6) distingue-se pelo aumento do porte dos empreendimentos com a atuação da CDHU, que produziu mais de 1.300 U.H., seguida de aproximadamente 1.100 U.H. pela COHAB; este foi o último empreendimento realizado por ela, visto que sua principal fonte de recursos, o BNH, foi extinto ao final deste período. Outro destaque da época refere-se ao fato da Prefeitura dar início à sua atuação na provisão habitacional, entregando 325 U.H., através da Secretaria Municipal de Habitação.

Com o fim da atuação da COHAB e a necessidade de atendimento da problemática habitacional – uma vez que o município vivia um dos momentos de maior crescimento populacional –, o quarto ciclo (Figura 7) foi marcado pela atuação mais decisiva da CDHU e da Prefeitura. Esses esforços determinaram o período de maior produção habitacional no município até os dias de hoje, totalizando quase 10.000 U.H. em apenas uma década, ainda que sua inserção territorial tenha sido realizada nos limites da ocupação urbana, com destaque para as regiões oeste e sul. A ampliação do atendimento pela Companhia se deveu principalmente à aprovação da Lei n. 6.566/89, que elevou em 1% a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desde então, “a CDHU muda a escala de oferta da produção habitacional do Estado, face à absoluta ausência de recursos federais” (COELHO, 2002, p. 38).

Figura 6 e 7: Evolução urbana e empreendimentos habitacionais em Limeira



Fonte: PML, 2019. Reelaboração própria.

No penúltimo ciclo (Figura 8), houve uma significativa redução de empreendimentos, chegando a 1.619 U.H. Tanto a CDHU quanto a Prefeitura produziram 570 U.H. cada. Soma-se a elas o PAR, com 473 U.H. e uma atuação mais pontual. Quanto à localização desses conjuntos, nenhuma novidade, já que eles foram sendo inseridos nas mesmas periferias já consolidadas e amplamente exploradas anteriormente.

O último ciclo (Figura 9) é determinado pelo protagonismo do PMCMV, que assumirá grande parcela da produção habitacional. O primeiro conjunto implantado pelo Programa ocorreu em 2013, totalizando 2.483 U.H. até 2016 (ano do último conjunto realizado no bojo Programa em Limeira); 1.743 U.H. delas já foram concluídas, localizando-se um dos conjuntos no extremo oeste do município (próximo à Rodovia dos Bandeirantes) e outro no eixo sentido Santa Bárbara d'Oeste. Além disso, 740 U.H. foram contratadas pela modalidade Entidades, porém, as obras estão paralisadas. Acrescenta-se a essas unidades a atuação da Prefeitura (306 U.H.) e da CDHU (53 U.H.), ambas em escala muito reduzidas, as quais foram realizadas a oeste e muito próximas ao mais recente empreendimento do PMCMV.

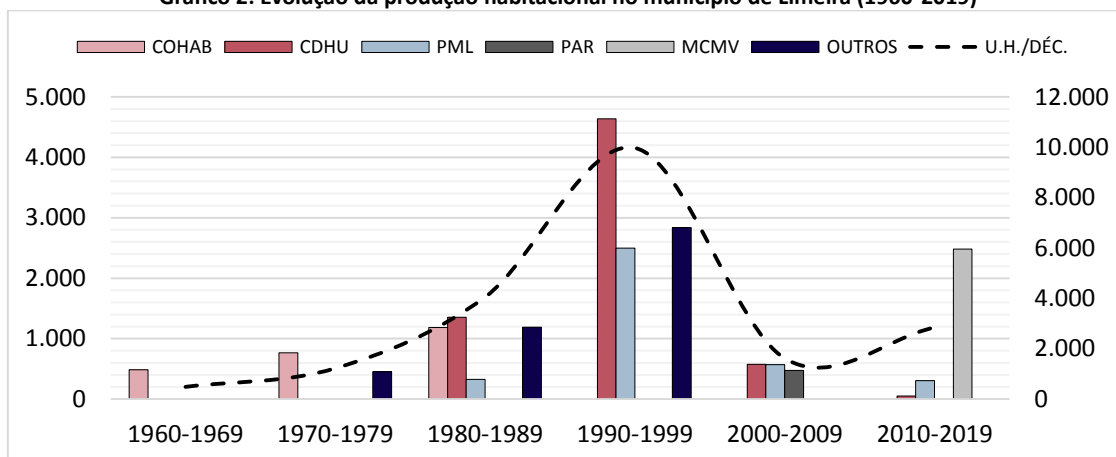
Figura 8 e 9: Evolução urbana e empreendimentos habitacionais em Limeira



Fonte: PML, 2019. Reelaboração própria.

Em suma, ao se analisar a implantação desses empreendimentos em Limeira, e confrontá-las com a literatura sobre a trajetória das políticas públicas de habitação no Brasil, pode-se identificar que o município respondeu diretamente a essa questão. O Gráfico 2 permite visualizar quantitativamente e de maneira sintética o número de unidades produzidas ao longo dessa trajetória por cada política, modelo ou agente promotor, mas também a evolução do total de U.H. produzidas por década (linha tracejada).

Gráfico 2: Evolução da produção habitacional no município de Limeira (1960-2019)



Fonte: COHAB, 2019; CDHU, 2019; MDR, 2018; PML, 2019. Elaboração própria.

O que se observa é que, desde a década de 1960 até o ano de 2019, houve um incremento residencial de aproximadamente 19.863 U.H. na cidade, sendo que, de acordo com a Prefeitura Municipal, a população residente nesses empreendimentos chega a um total de

97.147 pessoas⁴, equivalente a 31,74% da população total limeirense em 2019. Evidente que o resultado dessas políticas, sem sombra de dúvidas, não foi uma produção insignificante na perspectiva de enfrentamento da problemática habitacional, ainda que do ponto de vista urbanístico e social possa (e deva) ser questionado.

A distribuição individualizada dessas políticas e suas respectivas produções foram discriminadas na Tabela 2 (para a qual foram consideradas apenas as unidades já concluídas).

Tabela 2: Quantificação das unidades habitacionais produzidas em Limeira

	COHAB	CDHU	PML	PAR	PMCMV*	OUTROS
TOTAL U.H	2.849	6.619	3.697	473	1.743	4.482
RESIDENTES ESTIMADOS	14.245	33.002	18.425	2.365	6.700	22.510

Fonte: COHAB, 2019; CDHU, 2019; MDR, 2018; PML, 2019. Elaboração própria.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desconcentração industrial e a interiorização do desenvolvimento originárias da década de 1970 resultaram na intensificação do desenvolvimento urbano de diversas cidades médias do interior paulista, assim como no surgimento de diferentes problemas urbanos que antes eram restritos aos grandes centros urbanos e metrópoles. Exemplo disso é o problema social da habitação, que até os dias de hoje pode ser considerado o principal deles, demandando, por conseguinte, políticas de habitação social capazes de enfrentar a questão em sua diversidade e complexidade.

Devido à dimensão que o problema atingiu, desde a metade do século passado as políticas habitacionais tenderam a adotar uma abordagem de enfrentamento através da construção em larga escala novas moradias. Fica evidente, portanto, no caso da cidade de Limeira, que os empreendimentos habitacionais implantados pelas políticas de habitação social – seja em âmbito federal, estadual ou municipal –, foram significativos do ponto de vista quantitativo, entretanto, tão importante quanto analisar os números é verificar o caráter qualitativo das mesmas.

Em Limeira se fará notar dois padrões distintos de implantação dessas políticas: 1) a criação de um novo eixo de expansão para os setores de mais baixa renda na região oeste; e 2) a consolidação de setores que historicamente foram sendo ocupados pela população mais vulnerável, nas regiões leste e sul. O primeiro padrão ocorreu no final da década de 1960, quando o primeiro empreendimento habitacional foi implantado. Desse momento em diante esta se tornará a região da cidade onde os conjuntos de maiores foram sendo inseridos, conformando áreas densamente ocupadas, socialmente estigmatizadas e distantes, além de serem os territórios de maior vulnerabilidade socioeconômica.

⁴ O total de residentes estimados foi considerado com base nos dados fornecidos pelo site da Prefeitura. Para mais informações consultar: **Núcleos habitacionais de Limeira**. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple_hotsite.php?id=7&simple=31>.



O segundo padrão é caracterizado em um primeiro momento pela consolidação do setor leste da cidade, rumo à Rodovia Anhanguera, coincidindo justamente com o período de ascensão do modal rodoviário em escala nacional. Já em um segundo momento, a expansão urbana na região leste fica constringida pela rodovia e notabiliza-se a escolha da região sul como sendo a porção destinada para a instalação dos novos espaços aptos para o espraiamento da população de baixa renda por meio da abertura de novos loteamentos populares e implantação de novos empreendimentos habitacionais. Assim como ocorreu com o primeiro padrão, as questões de densidade, estigma social e vulnerabilidade serão encontrados aqui. Nessas condições, a produção habitacional realizada no bojo das políticas públicas de habitação social das últimas décadas ora assumiu um papel balizador da expansão urbana, ora reforçou o desenvolvimento urbano desigual em curso. Assim, a maneira errática como isto vem ocorrendo nas cidades brasileiras – fortemente marcada pela intensificação dos processos de segregação socioterritorial, periferização e ampliação da extensão da mancha urbana – também foi reproduzida em Limeira com largos impactos urbanísticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (orgs.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ASCHER, François. Metropolização e transformação dos centros das cidades. In: MEYER, Regina Maria Prosperi (Org.). **Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI**. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAU USP, 1994.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Produção Habitacional**. 2019.

COHAB - Companhia de Habitação Popular Bandeirante – COHAB-Bandeirante. **Nossas realizações**. Disponível em: <<http://www.cohabbd.com.br/?pagina=Realizacoes>>. Acesso em: 17 out. 2019.

COELHO, Will Robson. **O déficit das moradias: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos: IAU USP, 2002.

DEÁK, Csaba; SHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2 ed. Atualizada. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2010.

FANELLI, Adriana Fornari Del Monte; JUNIOR, Wilson Ribeiro dos Santos. **O aglomerado urbano de Jundiaí (SP) e os desafios para a mobilidade metropolitana paulista**. Cadernos Metrópole, v. 15, n. 30, pp. 461-487, 2013.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana Tadeu, OTERO, Estevam Vanale **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.



IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos de 1872 – 2010.**

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional. **Contratação Programa Minha Casa, Minha Vida - Limeira - SP.** 2018.

MINEO, Marcela Maria Patriarca. **Do rancho do morro azul ao município de Limeira-SP: uma proposta de cartografia do turismo aplicada ao patrimônio cultural material.** Tese (Doutorado em Ciências). São Paulo: USP, 2016.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** Tese (Doutorado em Economia). Campinas: IE UNICAMP, 1994.

OTERO, Estevam Vanale. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAU-USP, 2016.

PML - Prefeitura Municipal de Limeira. **Núcleos habitacionais de Limeira.** Disponível em:
<https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple_hotsite.php?id=7&simple=31>. Acesso em: 17 out. 2019.

QUEIROZ, Alessandra Natali. **Limeira: produção da cidade e do seu tecido urbano.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: FAU-USP, 2007.

REIS, Nestor Goulart. **CDHU: 50 anos promovendo a habitação social do Estado de São Paulo.** São Paulo: KMPO Cultura e Arte, 2016.

ROSA, Thaís Troncon. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos - SP. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo - RISCO.** v. 16, n. 2, 2012.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.