

Paisagem urbana no interior paulista: leitura crítica a partir das políticas públicas de habitação social¹

*Urban landscape in the paulista inland:
critical reading through public social housing policies*

*Paisaje urbano en el interior paulista:
lectura crítica a partir de las políticas públicas de vivienda social*

Bárbara Caetano Damasceno

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

¹ Este texto apresenta resultados parciais da pesquisa “Políticas Públicas de Habitação Social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020”, ora em desenvolvimento em nível de mestrado no PPGARQ/UNESP. Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.



RESUMO

O artigo objetiva analisar a paisagem urbana em duas cidades médias do interior paulista (Piracicaba e Limeira), a partir da produção habitacional de interesse social, no período de 2000-2020. Para isso, a abordagem metodológica adotada consiste em uma análise qualitativa. Ao tratar da questão da moradia, fica evidente seu caráter multidimensional. Porém no campo das políticas públicas habitacionais, por muito tempo estes elementos foram visualizados separadamente, resultando em diversas distorções no espaço urbano. Parcela significativa dos estudos sobre políticas habitacionais analisam os impactos socioterritoriais do modelo hegemônico a elas inerentes – produção padronizada em larga escala e implantação em áreas periféricas. No entanto, os resultados da pesquisa mostram que ao adotar uma única solução para o enfrentamento do problema da habitação, é preciso avaliar também que seus impactos ocorrem proporcionalmente na configuração da paisagem urbana, aspecto este pouco explorado nesses estudos. Neste cenário, frente a emergência da problemática habitacional, a preocupação com a paisagem urbana assume um lugar secundário no planejamento urbano, fato este que se torna mais evidente ao analisar a materialização das políticas de habitação social. Logo, o trabalho busca contribuir para pesquisas que investigam a relação entre política habitacional e paisagem urbana em cidades médias do interior paulista.

PALAVRAS-CHAVE: Paisagem Urbana. Política Habitacional. Cidades Médias

ABSTRACT

The article aims to analyze the urban landscape in two medium cities in the inland paulista (Piracicaba and Limeira), from the housing production of social interest, in the period of 2000-2020. For this, the methodological approach adopted consists of a qualitative analysis. When treating the housing issue, its multidimensional character is evident. But in the field of public housing policies, for a long time these elements were viewed separately, resulting in several distortions in the urban space. A significant portion studies on housing policies analyze the socio-territorial impacts on the inherent hegemonic model – standardized production on large scale and implementation in peripheral areas. However, the research results show that when adopting a single solution to tackle the housing problem, it is also necessary to assess that its impacts occur proportionally in the configuration of the urban landscape, an aspect that has been little explored in these studies. In this scenario, in front the emergence of the housing problem, the concern with the landscape assumes a secondary place in urban planning, a fact that becomes more evident when analyzed the materialization of social housing policies. Therefore, the article search to contribute to research that investigates the relation between housing policy and urban landscape in medium-sized cities of paulista inland.

KEYWORDS: Urban Landscape. Housing Policy. Medium-Sized Cities

RESUMEN

El artículo objetiva analizar el paisaje urbano en dos ciudades medianas del interior paulista (Piracicaba y Limeira), a partir de la producción de viviendas de interés social, en el período de 2000-2020. Para eso, el enfoque metodológico adoptado consiste en una análisis cualitativa. Al tratar de la cuestión de vivienda, es evidente su carácter multidimensional. Pero en el campo de las políticas públicas de vivienda, por un largo tiempo estos elementos fueron vistos por separado, lo que resultó en varias distorsiones en el espacio urbano. Porción significativa de los estudios sobre políticas de vivienda analizan los impactos socio-territoriales del modelo hegemónico a ellos inherente – producción estandarizada en gran escala e implementación en áreas periféricas. Sin embargo, los resultados de la investigación muestran que al adoptar una única solución para enfrentar el problema de la vivienda, es necesario evaluar también que sus impactos ocurran proporcionalmente en la configuración del paisaje urbano, aspectos estos poco explorados en estos estudios. En este escenario, frente la emergencia del problema de la vivienda, la preocupación con el paisaje urbano asume un lugar secundario en la planificación urbana, hecho este que se hace más evidente al analizar la materialización de las políticas de vivienda social. Luego, el trabajo busca contribuir para encuestas que investigan la relación entre política de vivienda y paisaje urbano en ciudades medianas en el interior paulista.

PALABRAS CLAVE: Paisaje Urbano. Política de Vivienda. Ciudades Medianas

1. INTRODUÇÃO

A problemática habitacional nas cidades brasileiras é uma realidade histórica, e que se manifesta como consequência do processo de produção e ocupação desigual do espaço urbano. E embora não seja de interesse mais apurado do presente trabalho revisitar sobre as origens do problema da habitação – uma vez que muitos autores vêm se debruçando exaustivamente nisto –, é preciso pontuar que “o problema da habitação enquanto questão social, como vemos, emerge no final do século XIX com acentuado crescimento urbano” (MARICATO, 1997, p. 31). No entanto, a problemática passa a se intensificar somente a partir da segunda metade do século XX, quando segundo Deák e Schiffer (2010), o espaço urbano passou por profundas mudanças qualitativas e morfológicas, conforme rapidamente avançavam os processos de urbanização e industrialização.

Maricato (1997) afirma que antes as cidades eram locais onde se desenvolviam as atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais, porém desde então se tornam, também, locais da produção. Essa inflexão foi responsável pela completa transformação da paisagem urbana de nossas cidades. Parcela significativa dessas transformações se deram pelo avanço do problema da falta de moradia, que logo se tornou um dos maiores desafios a serem enfrentados pelo poder público. É essencial, contudo, compreender que a moradia possui um caráter multidimensional relacionado à infraestrutura de saneamento, à mobilidade, ao meio ambiente, ao acesso à serviços e equipamentos públicos etc. Além disso, evidencia-se que este problema possui um claro recorte de renda, por restringir-se a uma demanda quase exclusiva dos segmentos de mais baixas rendas. Dessa forma, para Otero e Damasceno (2019, p. 4), “à medida em que a precariedade urbana e habitacional se intensifica em todo o país, torna-se mais evidente a responsabilidade por parte do Estado frente ao atendimento dessas demandas”.

Entretanto, as cidades brasileiras foram sendo construídas de maneira díspar à medida em que o acesso à terra e a habitação se deu de forma desigual. Para enfrentar as distorções urbanas em curso, era necessária uma concepção e prática em planejamento urbano ainda pouco expressiva até o momento. Já para tratar da moradia, desde o século passado políticas de habitação social em âmbito federal, estadual e municipal vêm sendo experimentadas e implantadas – ainda que seus resultados possam ser passíveis de questionamentos. Pela dimensão que atinge, a solução encontrada por essas políticas, de modo geral, pautaram-se pela padronização arquitetônica dos empreendimentos, implantação em localizações periféricas e produção em larga escala.

Historicamente, para Suriano e Reschilian (2012), a terra urbana desempenhou um importante papel na organização e distribuição socioeconômica da população no território, a partir de um modelo de urbanização segregador que irradia do centro a periferia e que expulsa as camadas populares para áreas periféricas (GOULART; TERCI; OTERI, 2015). Como resultado disto, essas áreas periféricas e mais baratas, caracterizam-se pela forte presença da favelização. Onde não por coincidência, foram essas mesmas áreas aquelas eleitas para materialização das políticas de habitação social. Neste cenário, é possível apontar que seja pela ocupação irregular dessas áreas pelos estratos sociais de mais baixas rendas ou através da produção habitacional de interesse

social promovida por essas políticas, a paisagem urbana das cidades brasileiras foram sendo construídas e caracterizadas ao longo dos anos pela junção de três elementos: i) serem locais de moradia das populações de mais vulneráveis, ii) ausência estatal seletiva e, iii) precariedade urbana e habitacional (MARQUES, 2005). Todavia, frente a emergência e dimensão do problema habitacional, um aspecto parece quase esquecido nessas políticas, o da **paisagem urbana**.

De acordo com Adam (2008, p. 63), “o conceito de paisagem urbana de Gordon Cullen, por sua simplicidade e objetividade, é uma das propostas mais difundidas como instrumento de avaliação dos espaços urbanos”. Desenvolvido na década de 1960, para o arquiteto britânico Cullen (2006)², a paisagem urbana pode ser compreendida como **a arte de tornar coerente e organizar visualmente, o emaranhado de edifícios, ruas e espaços que compõe o ambiente urbano**, isto é organizar o espaço urbano e os elementos que o compõe. Adam (2008) ainda ressalta que o conceito elaborado por Gordon não se limita a uma leitura estética, uma vez que trata também sobre a percepção humana, a teoria da arquitetura e urbanismo, e do ambiente construído. Neste sentido, o arquiteto adotou três aspectos distintos que funcionam como estímulo a percepção da cidade. O primeiro deles é o da ótica – visão formada por percepções sequenciais do espaço urbano; seguida pelo local – aspecto que trata sobre o sujeito e sua posição no espaço e, por último o conteúdo – relação com a construção da cidade propriamente dita, assim como com as cores, texturas, escalas, estilos dos edifícios e setores da malha urbana (GORDON, 2006; ADAM, 2008).

Segundo Villaça (2010), organização do espaço urbano se dá através do planejamento urbano, e diz respeito diretamente a ação do Estado. Portanto, se a paisagem urbana é a arte de tornar coerente e organizar os elementos que compõe o ambiente urbano, na escala intraurbana isto certamente só poderia ser feito via planejamento urbano estatal. Nestes termos, um importante marco regulatório da política pública com vista à ordenação do território veio a se consolidar no Brasil a partir de 1988, com a aprovação da Constituição Federal Brasileira, mais especificamente no Capítulo II – Da Política Urbana, nos artigos 182 e 183. Goulart, Terzi e Otero (2015) afirmam que esta foi a primeira vez que a questão urbana é tratada em um capítulo específico na Constituição Federal. Entretanto, ainda que a política urbana estivesse em discussão desde esse período, sua regulamentação na forma de lei ocorreu somente treze depois pela Lei Federal n. 10.257/2001, conhecido como Estatuto da Cidade (Idem, 2015).

Uma das novidades inseridas no corpo deste novo marco regulatório diz respeito a preocupação com a paisagem urbana, a colocando como sendo de responsabilidade do município. No Artigo 37 do Estatuto esta preocupação se manifestará ao colocar como obrigatoriedade para a instalação de novos empreendimentos ou atividades privadas e públicas, a elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos de sua instalação, considerando para isso o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, geração de tráfego e

² A primeira edição é de 1961.

demanda por transporte público, a ventilação e iluminação, a **paisagem urbana** e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

Tais diretrizes, por conseguinte, ao serem incorporadas nos respectivos planos diretores e demais políticas urbanísticas, viriam a impactar diretamente na produção imobiliária dessas cidades. Além disso, o Estatuto da Cidade criou “amplas expectativas (...) de que o momento representaria um marco de ruptura no legado histórico da política habitacional” (KLINTOWITZ, 2016, p. 166). Isto ocorreu pelo fato de que posterior a aprovação do Estatuto, outras políticas urbanas e habitacionais foram sendo aprovadas a nível federal, e que vieram a influenciar, por conseguinte, os níveis estadual e municipal.

Face a esta nova perspectiva legal, muitos trabalhos vêm estudando sobre os impactos dessas políticas na configuração socioespacial das cidades brasileiras. Contudo, é necessário ponderar que seus impactos também vêm ocorrendo na paisagem urbana. Logo, é necessário avaliar criticamente a relação entre política habitacional e paisagem urbana.

2. OBJETIVOS

O artigo tem por objetivo analisar a paisagem urbana em duas cidades médias do interior paulista (Piracicaba e Limeira), a partir da produção habitacional de interesse social, no período de 2000-2020. Nestes termos, pretende-se fazer uma leitura crítica dos impactos qualitativos das políticas habitacionais nelas implantadas na configuração da paisagem.

3. METODOLOGIA E MÉTODO DE ANÁLISE

A metodologia adotada no presente trabalho consiste em uma abordagem qualitativa, na qual através dela pretende-se analisar como as políticas habitacionais implantadas em Piracicaba e Limeira, vêm configurando a paisagem urbana dessas cidades. Para isso, serão considerados dois aspectos principais: urbanísticos e arquitetônicos.

Portanto, faz-se necessário partir de um levantamento bibliográfico que trate em geral sobre a problemática habitacional; o conceito de paisagem urbana, e por último a trajetória das políticas urbanas e habitacionais, no período de 2000-2020. O recorte temporal adotado justifica-se pela inflexão no campo do planejamento urbano a partir do novo marco regulatório do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). O referencial teórico levantado será acareado com dados de fontes primárias referente a produção habitacional, seja de iniciativa pública e privada. Tais informações foram obtidas através de consulta nos arquivos das Prefeituras, bem como nas demais instituições que atuam no campo habitacional como, CDHU, COHABs, Empresas Públicas Municipais ou Secretarias Habitação, Ministério do Desenvolvimento Regional, dentre outras. Assim, parcela significativa da pesquisa incide em analisar a produção habitacional de interesse social nessas cidades – tendo como limitante o recorte temporal estabelecido –, de modo a analisar seus rebatimentos na configuração da paisagem urbana.

4. RESULTADOS

Piracicaba e Limeira são duas cidades médias localizadas no interior do estado de São Paulo, e pertencentes a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP)³. Em ambas as cidades, ao analisar a implantação das políticas habitacionais de interesse social, fica evidente que “o mercado imobiliário em ação conjunta com o Estado promoveu grande segregação social, induzindo a classe pobre a ocupar áreas periféricas” (QUEIROZ, 2007, p. 24). Para Carlos (2018), isto ocorre pelo fato de que o processo de produção e ocupação do espaço urbano incorporam a lógica e racionalidade do capitalismo. Portanto, a terra urbanizada passa a assumir papel fundamental na conformação do território. Aspecto este que se manifestará diretamente na localização dos empreendimentos habitacionais – no qual desde sempre procuraram se instalar em áreas mais baratas e marcadas pela precariedade urbana e habitacional –, mas também na configuração da paisagem urbana dessas cidades. Ainda assim, a discussão deve partir do entendimento de que a política habitacional é apenas um dos muitos elementos que modificam e configuram a paisagem urbana da cidade. Para combater esta forma especulativa de produção urbana,

nas últimas décadas, o Brasil assistiu a importantes transformações jurídico-institucionais no campo das políticas urbana e habitacional, cujo discurso intencionava reverter os graves problemas da polarização e segregação socioespacial intrínsecas ao padrão de desenvolvimento urbano do país (MOREIRA, RIBEIRO, 2016, p. 2).

Neste período foram criadas diversas políticas e instituições, dentre elas o Ministério das Cidades (2003), Conselho das Cidades (2004), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (2005), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (2009). Esperava-se que o novo arcabouço legal pudesse representar uma inflexão. Entretanto, pode-se dizer que na prática as políticas habitacionais que de fato foram efetivadas, pouco diferiram das anteriores. Na verdade elas tenderam a reforçar e ampliar tendências como, segregação socioespacial, adensamento de áreas dispersas e descontínuas à malha urbana, padronização urbanística e arquitetônica dos empreendimentos habitacionais e, conseqüentemente homogeneização da paisagem urbana.

Município sede da AUP, Piracicaba até 2019, segundo estimativa do IBGE, tinha cerca de 404.142 habitantes. Segundo Goulart, Terci e Otero (2017), a cidade possui um perfil econômico marcado pela indústria e o setor de serviços. Por esta razão, Piracicaba polariza outras cidades de sua

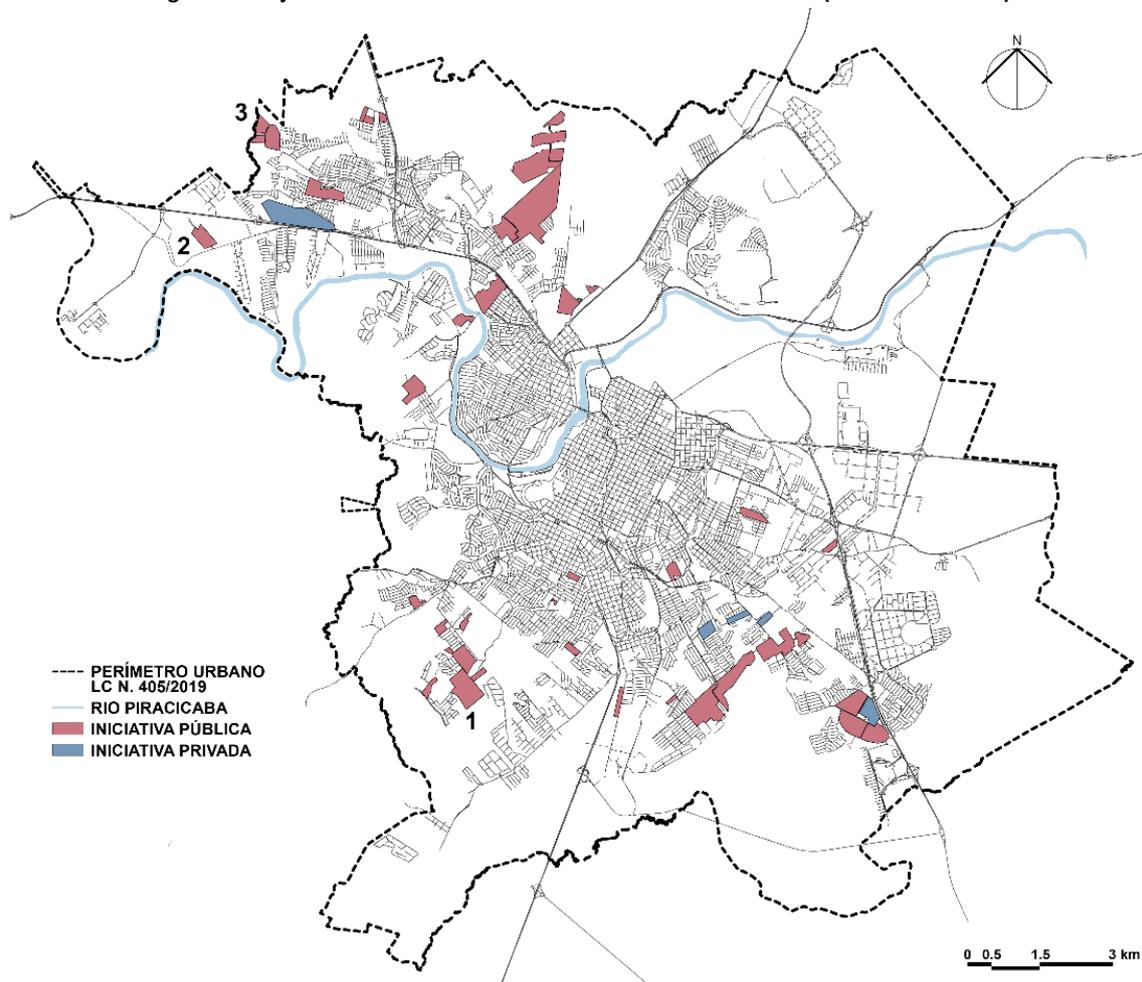
³ A Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP), institucionalizada pela Lei Complementar Estadual n. 1.178, de 26 de junho de 2012, é integrada por 23 municípios: Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Laranjal Paulista, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro. Juntos, esses municípios somavam até 2018, quase 1,5 milhão de habitantes (IBGE; EMPLASA).

região, principalmente as de pequeno porte, servindo como um importante centro urbano para o desenvolvimento de diversas atividades.

Na questão habitacional, a cidade destaca-se por um lado pela intensa favelização, indicando marcante precariedade urbana e habitacional, mas também pela expressiva produção habitacional de interesse social, principalmente nas duas últimas décadas, protagonizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (OTERO; DAMASCENO, 2019). Frente a demanda por moradia acumulada, historicamente o poder público tendeu desde o final da década de 1960, a atuar fortemente através da implantação de empreendimentos habitacionais. No entanto, ao se subordinar à lógica de mercado, esses conjuntos foram sendo localizados nas franjas urbanas ou em frentes pioneiras de expansão, assim como foram sendo criando diversos vazios urbanos que permanecem até hoje sem uso (GOULART; TERCI; OTERO, 2017).

Até 2019, as políticas de habitação implantadas em Piracicaba, seja de iniciativa pública ou privada, totalizaram o equivalente a 26.214 unidades habitacionais (CDHU, 2019; EMDHAP, 2019; MDR, 2020). Nisto, adotando uma média básica 4 pessoas por domicílio, pode-se dizer que nesses conjuntos residem aproximadamente 105.060 pessoas, o equivalente a 26% de toda a população piracicabana, se considerar a estimativa populacional feita pelo IBGE para 2019. Por outro lado, ao setorizar essas políticas, observa-se uma tendência em implantar esses conjuntos habitacionais nas regiões Norte, Noroeste, Sul e Sudeste, como indicado na Figura 1.

Figura 1: Conjuntos habitacionais de interesse social em Piracicaba (até maio de 2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da CDHU, 2019; EMDHAP, 2019; MDR, 2020.

Inicialmente, a produção habitacional em Piracicaba foi realizada pela COHAB-Bandeirantes, Prefeitura Municipal, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), sendo que desde então já era evidente quais áreas seriam destinadas para alocação da população de mais baixas rendas, sendo elas as regiões noroeste e sudeste. Tendência esta que permaneceu até o início dos anos 2000. Contudo, nota-se que desde então essas regiões não somente serão adensadas pela implantação de novos empreendimentos habitacionais, como também se criarão novas frente periféricas de expansão através de empreendimentos construídos pela CDHU, EMDHAP, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e mais recentemente pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no qual tenderam a avançar também para as regiões norte e sul.

Para Otero e Damasceno (2019), o período de 2000-2020 representou um ritmo acelerado de produção habitacional em Piracicaba. Comprada aos anos anteriores, produziu-se em um curto

período de tempo 10.692 novas unidades habitacionais (CDHU, 2019, EMDHAP, 2019; MDR, 2020). É importante destacar que o boom de produção habitacional se deu justamente no período onde a política urbana e habitacional passava por diversas transformações. Na escala municipal, elas se fizeram sentir através dos Planos Diretores que, conforme aponta Goulart Terci e Otero (2017), Piracicaba chegou a incorporar os instrumentos do Estatuto da Cidade, porém não os colocou em prática. Neste período a cidade aprovou dois Planos Diretores: Lei Complementar n. 186/2006 e Lei Complementar n. 12/2019. Além disso, foi aprovado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei Complementar n. 268/2011). De modo geral, nas três leis citadas o município manifesta o interesse em promover habitação de interesse social em áreas dotadas de infraestrutura, garantir a função social da propriedade, melhorar as condições de habitabilidade, enfrentar a especulação imobiliária, incorporação as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), propõe utilizar os vazios urbanos, bem como qualificar e melhorar a paisagem urbana. Entretanto, seus efeitos pouco se fizeram sentir no território, tampouco na paisagem urbana.

Ocorreu na verdade a intensificação de uma tendência comum nas políticas habitacionais de adensar e criar novos territórios precários, avançando sobre terras originalmente rurais (OTERO; DAMASCENO, 2019), através do aparato legal de ampliação do perímetro urbano, assim como padronização urbanística e arquitetônica. Para exemplificar como estes empreendimentos vêm transformando a paisagem urbana em Piracicaba, e configurando os aspectos urbanísticos e arquitetônicos dessas áreas periféricas, foram destacados na Figura 1, por meio de códigos numéricos, três empreendimentos habitacionais, sendo eles: **1 – Residencial Santa Fé** (Figura 2), localizado sul da malha urbana em uma área já ocupada por outros empreendimentos habitacionais. Realizado pela CDHU no ano de 2004, conta com 713 unidades habitacionais e, comportando aproximadamente 2.852 pessoas. **2 – Residencial Vida Nova** (Figura 3), sendo este um dos primeiros empreendimentos realizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida-Faixa 1, em 2013, com 1.200 unidades habitacionais (4.800 pessoas), localiza-se no extremo noroeste da malha urbana. Por último, **3 – Residencial Parque dos Ipês** (Figura 4), também situado na região noroeste, empreendimento realizado pelo PMCMV-Faixa 1 em 2014, que encontra-se no limite do perímetro urbano de Piracicaba, no qual possui 720 unidades habitacionais e comporta uma população de cerca de 2.880 pessoas.

Figura 2: Residencial Santa Fé – Piracicaba, SP



Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009.

Figura 3: Residencial Vida Nova – Piracicaba, SP



Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; ANTONIO TIVELIN, 2017.

Figura 4: Residencial Parque dos Ipês – Piracicaba, SP

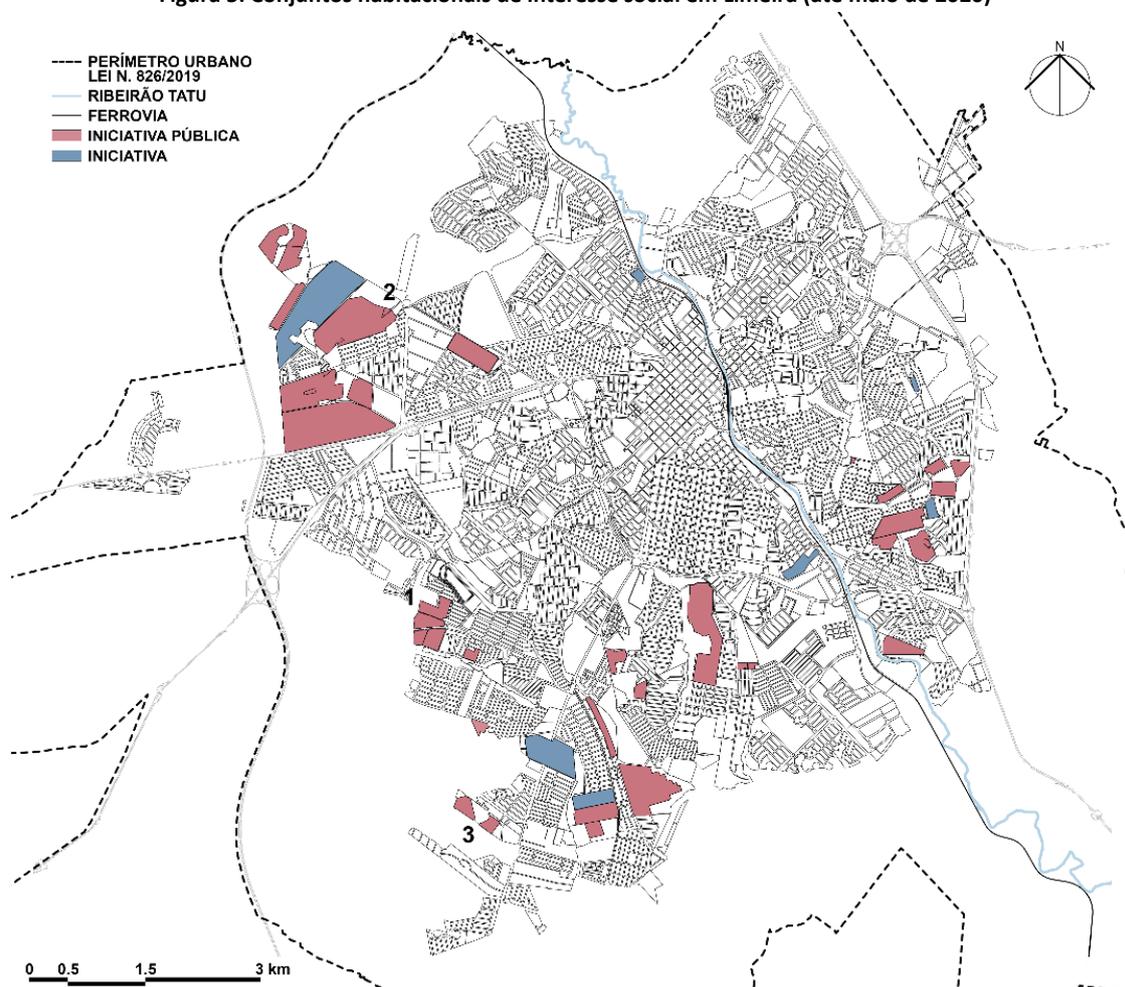


Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; TECPLANER.

No caso de Limeira, segunda maior cidade da Aglomeração Urbana de Piracicaba, de acordo com o IBGE sua população ficou estimada no ano passado em cerca de 306.114 habitantes. Sua economia caracteriza-se, assim como em Piracicaba, por um perfil industrial e de serviços. O quadro de precariedade urbana, entretanto, será menor quando comparada ao exemplo anterior. Diferente do que se vê na paisagem urbana de Piracicaba, Limeira não será marcada atualmente pela forte presença da favelização. Isto porque desde o final da década de 90, a Prefeitura Municipal atuou com políticas de desfavelamento (QUEIROZ, 2007), fazendo com que o fenômeno da favelização fosse gradativamente sendo enfrentada, embora ainda exista níveis de precariedade urbana e habitacional (OTERO; DAMASCENO, 2019). No lugar das favelas, as

periferias de Limeira serão marcadas pelo agrupamento de empreendimentos habitacionais, de iniciativa pública e privada, localizados nas regiões oeste, sul e sudeste (Figura 5). Segundo dados da Secretária Municipal de Habitação, até o final do ano de 2019, a somatória do número de unidades habitacionais produzidas ou em fase de construção em Limeira, chegaram a 20.603 unidades habitacionais. Estima-se que nesses conjuntos habitacionais residam uma população de pouco mais de 82.400 pessoas (Idem, 2020). Isto significativa dizer que até o ano passado, esses conjuntos comportavam aproximadamente 26,27% quando comparada ao total da população limeirense.

Figura 5: Conjuntos habitacionais de interesse social em Limeira (até maio de 2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da CDHU, 2019; MDR, 2020; SMH, 2020.

Diferente de Piracicaba, Limeira não teve uma empresa municipal de habitação. Neste sentido, desde o século passado grande parte da produção pública habitacional realizada na cidade foi feita pela COHAB-Bandeirantes, CDHU e pela própria Prefeitura Municipal. Esses primeiros empreendimentos realizados por essas instituições foram responsáveis pela criação e

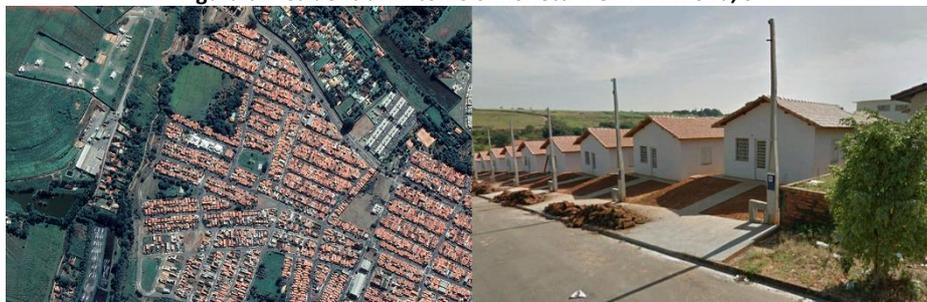
consolidação de três vetores principais de expansão periféricos para onde se direcionariam os segmentos de mais baixas rendas, sendo eles as regiões oeste, sul e sudeste (como dito anteriormente). Outro ponto de destaque em relação ao caso anterior é que em Limeira as áreas conformadas por esses empreendimentos habitacionais de interesse social se deram de forma muito mais concentrada, o que resultou na criação de grandes bairros.

Entretanto, ao analisar a produção habitacional no período de 2000-2020 verifica-se que, divergindo da primeira cidade, este não foi o período de maior produção quando comparado aos períodos anteriores. Ainda assim, no intervalo de quase 20 anos, foram realizadas ou estão em fase de construção 4.461 unidades habitacionais (SMH, 2020). Otero e Damasceno (2019) afirmam que não há nenhuma novidade na localização desses conjuntos, já que eles foram sendo inseridos nas mesmas periferias já consolidadas e criadas anteriormente, com destaque para as regiões oeste e sul, que será onde a maioria dos novos empreendimentos realizados pela Prefeitura Municipal, CDHU, Programa de Arrendamento Residencial e Programa Minha Casa Minha Vida vêm sendo implantados. Com isso, nota-se que o interesse em implantar esses empreendimentos na região sudeste declinou.

No campo das políticas públicas municipais, no intervalo de análise foi aprovado um Plano Diretor (Lei Complementar n. 442/2009). No corpo da lei, foi identificado o interesse em fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, evitar expansão da malha urbana de forma a criar vazios mais urbanos, verificou-se a adoção do instrumento das ZEIS, preocupação com a paisagem urbana etc. Ademais, em acordo com os novos rumos das políticas públicas a nível federal, também foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que tendeu a adotar o mesmo discurso genérico e comum as políticas. No entanto, para além do discurso, na prática a produção desigual do espaço urbano se manteve, da mesma forma que ocorreu com as políticas habitacionais implantadas neste período.

Em Limeira esses novos conjuntos não irão apresentar relativa proximidade com o perímetro urbano, visto que devido sua grande extensão ainda existem muitas áreas urbanas a serem ocupadas. Isto não significa, porém, que essas áreas não possuam aspectos paisagísticos que se assemelhem as áreas rurais. Como exemplo disto, foram selecionados três empreendimentos realizados no intervalo de análise. **1 – Residencial Antonio Simontti II e III** (Figura 6), localizados a sudoeste da malha urbana – em um região que historicamente foi ocupada por loteamentos e condomínios fechados –, os dois empreendimentos realizados pela CDHU no ano de 2004, totalizam 339 unidades habitacionais (aproximadamente 1.356 pessoas). **2 – Residencial Usaldo Candido Ribeiro** (Figura 7), de 2008, soma 56 unidades habitacionais (224 pessoas), sendo ele um dos poucos conjuntos habitacionais realizados pelo PAR em Limeira. A atuação deste Programa na cidade se resumiu pela produção de pequenos conjuntos implantados na região oeste, em áreas periféricas já consolidadas e próximas a outros empreendimentos mais antigos. **3 – Residencial Rubi** (Figura 8), totalizando 900 unidades habitacionais e uma média de 3.600 pessoas, o empreendimento realizado pelo PMCMV no extremo sul da cidade, em 2016, e foi o último empreendimento habitacional entregue na cidade.

Figura 6: Residencial Antonio Simonetti II e III – Limeira, SP



Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; GOOGLE STREET VIEW, 2011.

Figura 7: Residencial Usaldo Candido Ribeiro – Limeira, SP



Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; GOOGLE STREET VIEW, 2011.

Figura 8: Residencial Rubi – Limeira, SP



Fonte: GOOGLE EARTH, 2020; GUIA LIMEIRA, 2018.

Em suma, ao analisar a dimensão urbanística dessas políticas habitacionais implantadas na cidade de Piracicaba, observa-se que elas tenderam nos últimos anos a criar novas frentes periféricas de expansão, que vieram a reforçar ainda mais a segregação socioespacial. No entanto, na cidade de Limeira verificou-se que essas políticas permaneceram em tendências anteriores e adensaram antigos bairros conformados pelo agrupamento de outros conjuntos habitacionais. Entretanto, nos aspectos arquitetônicos, em ambas as cidades esses novos empreendimentos tenderam a adotar de maneira geral tipologias semelhantes, não diferindo, portanto visualmente, do que já havia sido feito anteriormente.

Frente a este cenário, ao retomar o conceito apresentado por Cullen (2006) sobre a paisagem urbana enquanto a arte de organizar o espaço urbano e seus elementos, é possível dizer que isto não vêm ocorrendo nessas cidades. Embora haja nas duas últimas décadas, o interesse de organizar o espaço urbano e combater o desenvolvimento urbano excludente (GOULART; TERCI; OTERO, 2015) através de políticas públicas, na prática pouco se efetivou. O mesmo ocorreu com as políticas públicas de habitação social que, subordinadas a lógica capitalista de produção do espaço urbano, pouco avançou, e tendeu a reforçar tendências anteriores.

Dessa forma, ainda que Cardoso (2013) estivesse se referindo ao Programa Minha Casa Minha Vida, pode-se dizer que a política habitacional materializada neste período, evidenciou a

(...) falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas (Idem, 2013, p. 47).

Com isso, os impactos qualitativos dessas políticas na paisagem urbana das cidades de Piracicaba e Limeira, no período analisado, se fizeram sentir na configuração de espaços homogêneos, tanto nos aspectos urbanísticos quanto habitacionais. Esses novos conjuntos resumiram-se a réplicas de modelos anteriores, onde visualmente esses empreendimentos se repetem em ambas as cidades. Logo, o estímulo à construção harmônica do espaço e a percepção da paisagem a partir da ótica, do local e do conteúdo, conforme Cullen (2006), anulam-se.

No aspecto da ótica (percepção sequencial do espaço), esses empreendimentos apresentam-se enquanto espaços rígidos e sem qualquer atratividade paisagística. Em última instância, eles tendem apenas a atender à necessidade por moradia física dessas famílias. Diferentes espaços da cidade ocupados por conjuntos habitacionais podem ser percebidos visualmente da mesma maneira devido a padronização das políticas habitacionais. Na questão do local (posição do sujeito no espaço), esses empreendimentos apresentam-se enquanto espaços muitas vezes desconexos em relação ao restante da cidade, devido a sua localização em antigas áreas rurais que fazem com que se perca a identidade com a imagem da urbanidade, como exemplificado nas figuras 3 e 8. Já o conteúdo (relação com a construção da cidade), esses conjuntos tendem a desconsiderar a potencialidade dos empreendimentos de uso misto já que apenas adotam o uso residencial, além de não demonstrar a preocupação com a escala do pedestre, a qualidade dos espaços coletivos e de lazer, das áreas verdes, assim como desconsidera a falta de conexão com os equipamentos e serviços públicos etc.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito dos problemas urbanos e habitacionais do Brasil contemporâneo tiveram suas origens nas décadas passada como reflexo do rápido crescimento urbano e do modelo capitalista de

urbanização adotado. Nestes termos, se por um lado esse período significou a possibilidade de crescimento populacional e de acumulação de capital, por outro lado contribuiu diretamente para o surgimento e acirramento de diversas problemáticas de difícil solução. Dentre elas a questão da falta de moradia digna para parcela significativa da população pode ser considerada um dos principais problemas urbanos a serem enfrentados. Justamente por esta razão, desde o século passado, as políticas públicas de habitação social a nível federal, estadual e municipal, visualizaram o problema da moradia somente em sua dimensão quantitativa. Dessa forma, essas políticas pautaram-se, ainda que não linearmente, pela adoção de um modelo hegemônico de produção de novas moradias em larga escala.

Após anos de adoção desse modelo, torna-se evidente que essas políticas assumiram um papel fundamental na conformação do território e na configuração da paisagem urbana das cidades brasileiras, assim como ocorreu na duas cidades analisadas. Além disso, a produção em larga escala e em áreas cada vez mais dispersas em relação a malha urbana consolidada, evidenciou o descompasso com as políticas urbanas, cabendo ainda problematizar qual o desempenho do Estado na produção e regulação urbana. No caso das cidades de Piracicaba e Limeira, observou-se que nas últimas duas décadas o poder público local tem aderido em suas respectivas legislações urbanas os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, como forma de combater os efeitos perniciosos do processo de urbanização e produção do espaço. Contudo, a prática revela que estes pouco se aplicam ou possuem força para alterar os processos em curso.

A produção habitacional realizada no bojo das políticas de habitação social no período de 2000-2020, ora assumiram um papel balizador na criação de novas frente expansão urbana, como visto em Piracicaba com a implantação de novos empreendimentos pelo PMCMV, localizados predominantemente nas franjas urbanas e no limite do perímetro urbano. Em outros momentos, como ocorreu em Limeira, ainda que inseridas no contexto de desenvolvimento excludente, essas políticas se instalaram em áreas já conformadas por grandes conjuntos habitacionais nas décadas anteriores. Assim, essas políticas pouco contribuíram para tornar coerente o espaço urbano, bem organizar os elementos que o compõe.

Logo, essas políticas habitacionais acabaram por contribuir para o processo de segregação socioespacial, avanço sobre áreas ambientalmente frágeis, ampliação do perímetro urbano, manutenção dos vazios urbanos, dentre outros. Isto contudo, não exclui o potencial dessas políticas enquanto uma importante ferramenta no atendimento e enfrentamento da falta de moradia no Brasil. Entretanto, é preciso olhar para elas com um olhar crítico, uma vez que seus rebatimentos se fazem sentir qualitativamente no território, no meio ambiente, na distribuição da infraestrutura, na mobilidade, no acesso aos serviços e equipamentos públicos, assim como na paisagem urbana e percepção do ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Roberto Sabatella. Analisando o conceito de paisagem urbana de Gordon Cullen. **Revista da Vinci**, Curitiba, n. 5, n. 1, pp. 61-68, 2008.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF.

CARDOSO, Adauto Lucio. **O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Editor Contexto, 2018.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Produção habitacional – Consultar produção habitacional**. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/producao-habitacional/consultar-producao-habitacional>>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

CULLEN, Gordon. **Paisagem urbana**. São Paulo: Editora Edições 70 – Brasil, 2006.

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

EMDHAP – Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba. **Empreendimentos habitacionais de interesse social em Piracicaba**. 2020.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Aglomeración Urbana de Piracicaba**. <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/limeira/panorama>>. Acesso em: 25 de abr. de 2020.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 1, pp. 122-135, jan./abr. 2015.

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

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Revista Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abr. 2016.

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

MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado, In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.), **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**, São Paulo: Editora SENAC, 2005.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. **Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2020

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z.M.T. A questão fundiária no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do século XXI. **Caderno Metrópoles**, São Paulo, v. 18, n. 35, jan./abr. 2016.

OTERO, Estevam Vanale; DAMASCENO, Bárbara Caetano. Superprodução da escassez: Contradições entre a oferta e a demanda por moradia na Aglomeração Urbana de Piracicaba. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 18, 2019, Natal, **Anais dos Trabalhos...** Natal: EDUFRN, 2019.

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

SHM – Secretária Municipal de Habitação. Núcleos Habitacionais de Limeira. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/simple_hotsite.php?id=7&simple=31>. Acesso em: 27 de abr. de 2020.

SURIANO, Andrea Lise Campos; RESCHILIAN, Paulo Romano. Urbanização, habitação e segregação socioespacial, **Revista Univap**, Vale do Paraíba, v. 18, n. 32, pp. 190-202, dez. 2012.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. 2 ed. atualizada – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.