ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Políticas Habitacionais e Estrutura Intraurbana: Localização de núcleos habitacionais em Passo Fundo/RS

Autores:
Wagner Mazetto de Oliveira - UFRGS - wagnermazetto@gmail.com
Bruno Gallina - UFRGS - bruno.bg@hotmail.com
Clarice Maraschin - UFRGS - clarice.maraschin@ufrgs.br

Resumo:

O trabalho problematiza a relação entre as políticas habitacionais e a estrutura intraurbana das cidades brasileiras. Políticas habitacionais estão sujeitas ao problema do acesso à terra urbana e, ao mesmo tempo, tem a capacidade de promover alterações na estrutura urbana na medida em que alocam população concentrada em novas áreas, demandando o acesso à infraestrutura. Nesse sentido, é importante avaliar como as políticas habitacionais vêm enfrentando as questões de localização, valor da terra e segregação sócio-espacial ao produzirem espaços de moradia para os pobres. O objetivo deste artigo é analisar a localização de núcleos habitacionais propostos no âmbito das diversas políticas habitacionais de baixa renda na estrutura espacial das cidades ao longo do tempo. Toma-se como estudo empírico uma cidade média, Passo Fundo, RS, na qual se analisa a localização dos núcleos habitacionais em três períodos: 1) BNH e COHAB/RS (1966-1984); 2) Ações Municipais (1993-2004) e 3) Ações em parceria entre o governo federal e o município (2004-2018). Busca-se responder à seguinte questão: é possível identificar um padrão de localização comum aos três períodos? O trabalho identifica e localiza a produção habitacional em cada período temporal considerado e analisa sua relação com a estrutura espacial existente em cada momento através de mapas síntese. A análise identificou um padrão geral de localização segregada dos núcleos habitacionais em cada período, no entanto, foram observadas algumas diferenças entre os tipos de políticas analisadas. Verificou-se também que fatores como o crescimento da mancha urbana e a expansão da infraestrutura beneficiaram a posteriori a maior parte dos núcleos analisados.

POLÍTICAS HABITACIONAIS E ESTRUTURA INTRAURBANA

Localização de núcleos habitacionais em Passo Fundo/RS

RESUMO

O trabalho problematiza a relação entre as políticas habitacionais e a estrutura intraurbana das cidades brasileiras. Políticas habitacionais estão sujeitas ao problema do acesso à terra urbana e, ao mesmo tempo, tem a capacidade de promover alterações na estrutura urbana na medida em que alocam população concentrada em novas áreas, demandando o acesso à infraestrutura. Nesse sentido, é importante avaliar como as políticas habitacionais vêm enfrentando as questões de localização, valor da terra e segregação sócio-espacial ao produzirem espaços de moradia para os pobres. O objetivo deste artigo é analisar a localização de núcleos habitacionais propostos no âmbito das diversas políticas habitacionais de baixa renda na estrutura espacial das cidades ao longo do tempo. Toma-se como estudo empírico uma cidade média, Passo Fundo, RS, na qual se analisa a localização dos núcleos habitacionais em três períodos: 1) BNH e COHAB/RS (1966-1984); 2) Ações Municipais (1993-2004) e 3) Ações em parceria entre o governo federal e o município (2004-2018). Busca-se responder à seguinte questão: é possível identificar um padrão de localização comum aos três períodos? O trabalho identifica e localiza a produção habitacional em cada período temporal considerado e analisa sua relação com a estrutura espacial existente em cada momento através de mapas síntese. A análise identificou um padrão geral de localização segregada dos núcleos habitacionais em cada período, no entanto, foram observadas algumas diferenças entre os tipos de políticas analisadas. Verificou-se também que fatores como o crescimento da mancha urbana e a expansão da infraestrutura beneficiaram *a posteriori* a maior parte dos núcleos analisados.

INTRODUÇÃO

As cidades são sistemas complexos capazes de produzir e articular as mais diferentes estruturas que permitem as múltiplas relações sociais. A estrutura intraurbana pode ser entendida enquanto processo dinâmico, social e historicamente vinculado, que relaciona atividades e recursos físicos (GROWTHER E ECHENIQUE, 1975, p. 251). Para Villaça, a estrutura intraurbana se refere à localização relativa dos elementos espaciais e suas relações, ou seja, das centralidades principais e secundárias, das áreas residenciais segregadas e das áreas industriais (VILLAÇA, 2001, p. 33). É de forma particular que a estrutura urbana interfere e amplia a capacidade humana de produzir ideias, movimentos e a sua própria continuidade. Mas é também nessa ambiência urbana que acontecem processos capazes de promover as desigualdades sociais e a exclusão sócio espacial.

A produção do espaço físico é fundamental no processo de acumulação capitalista, ela representa a absorção do excedente produzido pelo capital em busca de mais-valia. Para tal o amparo estatal é fundamental para seu funcionamento, seja na provisão de obras de infraestrutura e habitação, seja na abertura de linhas de crédito para financiamento, construção e aquisição habitacional e de tudo relacionado ao urbano (do automóvel à aquisição de eletrodomésticos), ou mesmo através de incentivos via redução de impostos ou flexibilização da legislação e padrões urbanísticos (HARVEY, 2014). A vida urbana das cidades brasileiras enfrenta, em diferentes escalas, a precariedade de investimentos nas questões de infraestrutura, moradia, bens e serviços. Políticas públicas e programas sociais surgem como resposta à demanda por maior equidade social. Políticas habitacionais tem a capacidade de promover alterações na estrutura urbana na medida em que alocam população concentrada em novas áreas, alterando densidades, acessibilidade, uso do solo, entre outros aspectos. No que diz respeito ao direito à moradia, o Brasil desenvolveu dois grandes programas habitacionais em âmbito federal: o primeiro através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), de 1964 até o encerramento de suas atividades em 1986; e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009, considerado o maior programa habitacional dos últimos 30 anos (THERRY, 2017). No entanto, a nível dos estados e municípios, diversos outros programas, parcerias e ações foram desenvolvidas ao longo do tempo.

Nesse contexto, o trabalho busca abordar a articulação entre as políticas públicas de habitação e sua materialidade no espaço urbano. O objetivo deste artigo é analisar a localização de núcleos habitacionais propostos no âmbito das diversas políticas habitacionais de baixa renda na estrutura espacial das cidades ao longo do tempo. Toma-se como estudo empírico uma cidade média, Passo Fundo, RS, na qual se analisa a localização dos núcleos habitacionais em três períodos: 1) BNH e COHAB/RS (1966-1984); 2) Ações Municipais (1993-2004) e 3) Ações em pareceria entre o governo federal e o município (2004-2018). O trabalho identifica e localiza a produção habitacional em cada período e analisa sua relação com a estrutura espacial existente em cada momento. Busca-se responder à seguinte questão: é possível identificar um padrão de localização comum aos três períodos? Este trabalho justifica-se ao identificar a necessidade do estudo sobre novos arranjos territoriais causados pelas políticas públicas, no contexto de uma cidade média. Busca contribuir com a avaliação das políticas habitacionais e seus impactos na estrutura espacial das cidades.

O artigo está organizado em quatro partes, além dessa introdução. Na próxima sessão, apresenta-se o referencial teórico do trabalho, que inclui a discussão da localização na estrutura urbana e dos processos de segregação sócio-espacial, acompanhada de um breve quadro das políticas públicas de habitação social no Brasil. A terceira sessão traz a metodologia do estudo e, nas sessões seguintes, apresenta-se a análise e discussão dos três períodos de estudo em Passo Fundo. O trabalho finaliza com algumas conclusões permitidas pela análise e identificação de futuros estudos nesse tema.

ESTRUTURA URBANA, LOCALIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

A estruturação da cidade acontece sob diversas forças. A partir de Bastide (2001), Villaça (2001) traz que a estrutura é a relação de um conjunto de elementos, sendo que a alteração de um destes elementos ou de uma relação tem a capacidade de afetar o todo. Para o autor, essas forças extrapolam o limite territorial, abarcando os âmbitos econômico, ideológico e político. A estrutura territorial é construída socialmente e reage sobre o social simultaneamente (VILLAÇA, 2001). Para Santos (2009), o crescimento urbano é resultado de um processo retroalimentado a partir de características comuns a realidade urbana brasileira: modelo rodoviário, carência de infraestruturas, problemas de transporte, tamanho da mancha urbana e periferização. Assim, para o autor, cada elemento deste processo acaba gerando o seguinte, num ciclo vicioso.

A terra, enquanto espaço-mercadoria, tem seu valor expresso no preço, sendo a localização fator determinante (CARLOS, 2001). Para Deak (2001), a localização é condição para o desemprenho de qualquer atividade de produção ou reprodução, portanto representa um valor de uso. As localizações não são individuais, mas uma construção coletiva e que dependem de onde estão inseridas no espaço urbano. O espaço urbano torna a localização útil, pois é a relação do espaço em si com o conjunto de infraestruturas implantas e mantidas pelo Estado.

Na medida em que a regulação da economia capitalista, e com ela, a organização espacial da produção (e reprodução) é exercida pelo mercado, a localização comanda um preço, ele próprio estabelecido no mesmo mercado. Surge, portanto um pagamento pela localização, porque localização é um valor de uso, e porque é comercializada enquanto mercadoria, dotada de valor de troca (DEAK, 2001, p. 91). A localização urbana é determinada por dois atributos: a) uma rede de infraestrutura, representada pelas vias, redes de água, esgoto, energia etc.; e b) pelas possibilidades de transporte: de mercadoria, de pessoas, e de comunicação (VILLAÇA, 2001). De acordo com Villaça (2001), enquanto no âmbito regional são os fluxos de mercadorias, energia e informação que o estruturam, o espaço urbano é estruturado, sobretudo, pelas condições de deslocamento dos seres humanos.

Dos dois fatores apresentados, a acessibilidade tem maior importância. Não há terra urbana sem ser acessível, mas pode existir sem a infraestrutura básica. Portando, para o autor, a acessibilidade representa o valor de uso mais importante para a terra urbana, pois representa o acesso ao sistema urbano como um todo. É o que o autor chamou de Terra-Localização. O grau de acessibilidade de um terreno ao sistema urbano "revela a quantidade no trabalho socialmente necessário despendido e sua produção" (VILLAÇA, 2001, p.74). Ela não se mede em termos de distância, mas sim em tempo e custo de deslocamento, sendo este custo relativizado percentualmente sobre a renda (VILLAÇA, 2001).

Dentro da estrutura urbana, o centro desempenha um papel estruturador para a cidade. É a partir dele que se inicia o processo de urbanização e que passa a ter uma importância, não somente econômica e política, mas também de cunho social e simbólico. O centro se desenvolve a partir de um esforço de aglomeração, que tende sempre a poupar energia, e no caso da cidade, a energia despendida em deslocamentos (VILLAÇA, 2001). A necessidade de instituições em comum passa a exercer um poder polarizador e a questão da acessibilidade entra em cena, a aglomeração cresce e entra em disputa a localização, onde o

centro passa a ser a menor distância ou esforço em relação ao todo (VILLAÇA, 2001). Assim, para Villaça (2001, p. 242), a ideia de centralidade se relaciona a possibilidade de minimizar "o tempo gastos e os desgastes e custos associados aos deslocamentos espaciais dos seres humanos".

Por fatores resultantes das externalidades negativas produzidas pela dinâmica da centralidade principal (congestionamento, preço dos aluguéis), novos arranjos intraurbanos se dão a partir da aglomeração de comércio e serviço em outras áreas da cidade aproveitando localizações servidas de infraestrutura e serviços de transporte e, portanto, de boa acessibilidade Essa nova dinâmica dá origem a subcentros ou novas centralidades. Villaça (2001, p. 293) define subcentro como "aglomerações diversificadas e equilibradas de comércio e serviço, que não o centro principal", atendendo apenas parte da cidade. Sposito (2013) faz uma distinção entre multicentralidade e policentralidade. É possível observar ambos os processos na estrutura intraurbana. Para a autora, o conceito de multicentralidade consiste no aparecimento de áreas ou eixos comerciais e de serviço em áreas antes estritamente residenciais. A multicentralidade se dá de forma gradual, num movimento de-baixo-para-cima, onde pequenos comerciantes e prestadores de serviços optam por novas localizações a partir de dada acessibilidade, e que assim vão construindo a centralidade. Esses novos centros, apesar de competirem com o centro principal, tradicional da estrutura monocêntrica urbana, não perde seu papel enquanto polarizador e estruturado das dinâmicas da cidade. Já a policentralidade seria resultado de um movimento oposto. Sua formação ocorre num processo de-cima-para-baixo, a partir da instalação de grandes equipamentos comerciais e de serviço, como shopping centers e centros especializados (negócios, medico-hospitalares, etc.). A policentralidade não é hierarquicamente inferior ao centro principal, ofertando um mix de serviços e comércios deliberadamente planejados e desencadeando mudanças a partir de sua inauguração. O anúncio de sua instalação já gera certa mudança nas dinâmicas, refletindo, sobretudo, no preço do solo da região, que tende a valorizar-se. Geralmente necessitam de grandes áreas, por isso buscam áreas mais periféricas onde o valor do solo tende a ser mais em conta, no entanto, demandam também certo grau de acessibilidade (SPOSITO, 2013).

A distribuição desigual dos recursos urbanos e a capacidade também desigual da população se apropriar desses recursos se expressa em segregação espacial. Diversos autores trabalham com a temática da segregação na cidade, atribuindo os mais diversos rótulos. Villaça (2001) chama esse processo de segregação urbana, Vasconcelos (2013) como segregação residencial e Sposito (2013) trata como segregação socio-espacial. A partir daqui adotamos também o conceito de segregação socio-espacial, pois, como trata a autora, ele representa as duas dimensões básicas do processo: a social (política, econômica, cultural, etc) e sua reverberação no espaço urbano. A segregação socio-espacial deve ser entendida como um processo e deve ser compreendida a partir de uma perspectiva temporal (SPOSITO, 2013). O conceito, vem, de forma mais ampla, para compreender os processos de segmentação socio-espacial que desencadeou a periferização da população mais pobre, nas cidades brasileiras.

Villaça (2001, p.142) define a segregação socio-espacial como "um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole", não importando se há a

presença de outras classes, mas sim, que a presença massiva de dada classe esteja ali. Assim, para o autor, "a segregação deriva de uma luta ou disputa por localizações; esta se dá, no entanto, entre grupos sociais ou entre classes" (VILLAÇA, 2001, p. 148). Vasconcelos. (2013, p. 44) concorda com Villaça ao determinar que "a espacialidade da segregação residencial manifesta-se por meio de áreas nas quais concentra-se, em cada uma, um grupo social dotado de relativa homogeneidade, a qual viabiliza a existência e reprodução de cada grupo". As áreas segregadas estão distribuídas no espaço de acordo com uma lógica que gera padrões espaciais de distribuição dos usos do solo (VASCONCELOS, 2013). O padrão centro-periferia é o mais tradicional e conhecido e reflete grande parte das cidades latino-americanas. O centro, de alta acessibilidade, provido de infraestrutura e de serviços públicos e privados, ocupado pelas rendas mais altas; a periferia, de baixa acessibilidade, mal equipada ou desprovida de infraestruturas, ocupada pelas classes mais baixas (VILLAÇA, 2001). No entanto esse modelo não é universal, apesar de predominante. Não necessariamente as classes mais abastadas ocupam as terras mais caras. Há um movimento de parte da classe alta em migrar para localizações periurbanas e de preço da terra mais barato.

Villaça (2003, p. 342) define a segregação como "um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado" atuando através da acessibilidade, que representa a facilidade ou dificuldade de locomoção no espaço. Para Maricato (2013), a segregação socio-espacial representa uma das mais causas, e simultaneamente, consequências da desigualdade social. Para a autora:

> "À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. (MARICATO, 2003, p. 152)."

Nesse sentido, é importante avaliar como as políticas habitacionais vêm enfrentando essas questões de localização, valor da terra e segregação sócio-espacial ao produzirem espaços de moradia para os pobres. No item a seguir, procura-se apresentar as linhas gerais da política habitacional no Brasil.

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A primeira política de habitação a nível nacional iniciou em 1964 com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação). Foi a principal instituição federal de desenvolvimento habitacional urbano em grande escala da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema

Financeiro do Saneamento (SFS). Os programas do BNH se desenvolveram através da produção de edifícios de apartamentos destinados a classe média e a conjuntos habitacionais (casas isoladas, geminadas ou blocos de apartamentos) à população de baixa renda (MARICATO, 2011).

No entanto, segundo alguns autores, a atuação do BNH não democratizou o acesso à moradia e ampliou dois problemas em relação à urbanização das cidades brasileiras: a supervalorização da terra e a especulação imobiliária, ao financiar o adensamento de áreas centrais para as classes média e alta e, por outro lado, ao gerar o espraiamento do tecido urbano com a implantação de conjuntos habitacionais pelas COHABs (companhias habitacionais) em locais onde a terra era barata, afastada dos centros urbanos consolidados e, muitas vezes, desprovida de infraestrutura (MONTE-MOR, 2007; MARICATO, 2011). Dessa forma, o BNH e sua política habitacional não apenas agravou problemas sociais como também transferiu ao Estado o ônus de levar a infraestrutura à periferia produzida por seus próprios programas, valorizando os imensos vazios urbanos que ficaram no caminho (SANTOS, 2009). Após o encerramento das atividades do BNH, em 1986, as Companhias Habitacionais Estaduais, até então executores dos programas e projetos habitacionais, entraram em crise, herdando carteiras de financiamentos caracterizadas por alto grau de inadimplência. Muitas dessas Companhias foram extintas.

Com a volta à democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão urbana passa a ter destaque através dos artigos 182 e 183. Tal feito foi conquista do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que tem sua origem, no Brasil, na década de 1960. O Movimento teve como marco as discussões realizadas no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, promovida pelo IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil. O ambiente de intensa mobilização social em prol de grandes reformas como saúde, educação, habitação, etc, num momento em que apenas 50% da população vivia nas cidades e que começavam a florescer os problemas urbanos, sobretudo nos grandes centros (MARICATO, 2011). O contexto se alterou rapidamente com o regime militar em 1964, no entanto alguns princípios foram adotados pelo recém-criado SERFHAU.

A partir da Constituição Federal de 1988, o município passa a ser considerado como um ente federativo, dotado de certa autonomia, e com isso volta a ser o responsável pelo planejamento urbano. O Plano Diretor foi instituído como instrumento obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, inclusive instrumentos que constavam na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular da Reforma Urbana foram incorporados a esses artigos, em especial acerca da função social da propriedade (MARICATO, 2011). Além disso, no Art. 6º que versa sobre os direitos sociais foram incluídos através de emendas constitucionais o direito a moradia (2000), a alimentação (2010) e ao transporte (2015), além do já instituído no texto original: "[...] educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]" (BRASIL, 1988).

Considerando o quadro nacional em que se insere a Constituição de 1988 e a instabilidade institucional das políticas federais pós-BNH, as políticas nacionais de habitação passaram a centrar-se no município como agente promotor da HIS (habitação de interesse social) (CARDOSO, ARAGÃO, 2013). As políticas neoliberais adotadas pelo governo seguinte,

relegaram as questões urbanas à esfera do município, com pouco suporte do governo federal. Após quase 10 anos desde o fim do BNH, um novo paradigma se inicia na política habitacional brasileira com a introdução de princípios de mercado na provisão da habitação. Além de procurar ampliar a participação do setor privado, os novos procedimentos previam a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final (SHIMBO, 2010, p.66). A política habitacional do governo FHC seguiu duas vertentes: a promoção habitacional diretamente por Estados e Municípios e programas de financiamento diretamente ao mutuário final, entre eles o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), que permitia ágil retomada em caso de inadimplência (SHIMBO, 2010).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 pelo Governo Federal, com a intenção de estimular a atividade de construção civil para o enfrentamento da crise econômica. Além disso, o programa tinha o objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro e ampliar o mercado habitacional para o atendimento a famílias com renda média mensal de até R$ 5 mil. (CARVALHO, 2017). O PMCMV foi um marco na política habitacional destinando alto volume de subsídios diretos ao comprador e priorizando famílias de menor renda, conforme previsto no Plano Nacional de Habitação. As famílias com até três salários mínimos de renda (faixa 1) receberam subsídios mais elevados, decrescendo para as de três a seis (faixa 2). Também as de renda familiar de seis a dez salários mínimos (faixa 3) foram beneficiadas com redução de juros e outros benefícios. Em relação a projetos anteriores, houve estiramento exagerado das faixas de renda, beneficiando segmentos da classe média, e gerando mercado para o setor privado. Alto volume de subsídios diretos à moradia é a espinha dorsal do MCMV, tornando a política incerta, pois a suspensão dos subsídios paralisará todo o sistema em seu entorno (MEYER, 2014, p. 117).

METODOLOGIA

Este trabalho selecionou como estudo empírico a cidade de Passo Fundo, uma cidade média na região norte do Rio Grande do Sul. A escolha dessa cidade deu-se em função de que a mesma vem sendo alvo da maioria das políticas habitacionais recém-apresentadas, desde o ano de 1966. Nesse sentido, se coloca como caso representativo para analisar a relação entre a estrutura urbana e a localização dos núcleos habitacionais.

A partir da produção bibliográfica existente, foram delimitados três períodos de análise, conforme o tipo de política habitacional em vigência na cidade de Passo Fundo. O primeiro período envolve as décadas de 1960 a 1980 e se caracteriza pela vigência do BHN e das ações realizadas através da COHAB/RS. O segundo período envolve ações mais diretas no âmbito municipal, nas décadas de 1990 até 2000. Já o terceiro período abarca as ações no nível do governo federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida, nas décadas de 2000 em diante. Para cada um dos três períodos, produziu-se um mapa síntese que localiza os empreendimentos habitacionais realizados e caracteriza os elementos principais da estrutura urbana de Passo Fundo. São identificados o sistema viário principal, o centro principal e demais centralidades secundárias, os principais equipamentos urbanos, as áreas de alta renda e as indústrias. Os mapas síntese apresentam a identificação das distâncias ao centro principal (raios crescentes de 1 km) funcionando como um primeiro indicador de

acessibilidade. A delimitação espacial contempla a área urbana do município de Passo Fundo.

Para a realização desse trabalho adotou-se como procedimento uma pesquisa bibliográfica abordando as questões da estruturação do espaço intra-urbano e das políticas públicas habitacionais (VILLAÇA, 2001; MARICATO, 2003). Na sequencia buscou-se o perfil da área de estudo e dos programas habitacionais, levando em consideração a forma operacional e os impactos territoriais produzidos. Para tal, houve consulta de materiais disponíveis em órgãos públicos, revisão de autores que trabalham a questão habitacional tanto em níveis nacionais e regionais, assim como autores específicos que abordam a cidade de Passo Fundo como objeto de estudo (KALIL, 2010; GOSCH, 2002; FERRETO, 2012). A etapa seguinte constituiu da análise dos materiais e informações obtidos. Trata-se do estudo espacial da implantação dos empreendimentos de habitação social através de mapas, onde buscou-se reconstruir a estrutura espacial de cada período de forma a caracterizar as mudanças morfológicas na malha urbana. Para obtenção destes dados recorreu-se ao material produzido por Gosch (2002), Sobarzo (2010) e Ferreto (2012), dados da Prefeitura Municipal e levantamentos empíricos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA CIDADE DE PASSO FUNDO/RS

Passo Fundo exerce papel importante na rede urbana gaúcha. Com aproximadamente 200 mil habitantes, o município é tido como Cidade Média (SOARES E UEDA, 2007) e é classificado como Capital Regional B pelo REGIC[1], tal é sua influência sobre a região, sobretudo pela oferta de serviços em ensino superior e saúde. O setor primário tem destaque na economia do município, sobretudo pelo agronegócio. Os impactos da modernização da agricultura, através do complexo agroindustrial e depois da produção avícola e suinocultura integrados, desenvolveram a área industrial, que se fizeram mais presentes, condicionaram o desenvolvimento da pequena propriedade familiar bem como de grandes latifúndios. A localização de Passo Fundo é apresentada na Figura 1.

[1] O REGIC – Regiões de Influência das Cidades é um estudo realizado pelo IBGE que busca compreender as dinâmicas da rede urbana brasileira, visando "subsidiar o planejamento estatal e as decisões quanto à localização das atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo, bem como prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais que delas emergem" (IBGE, 2008).

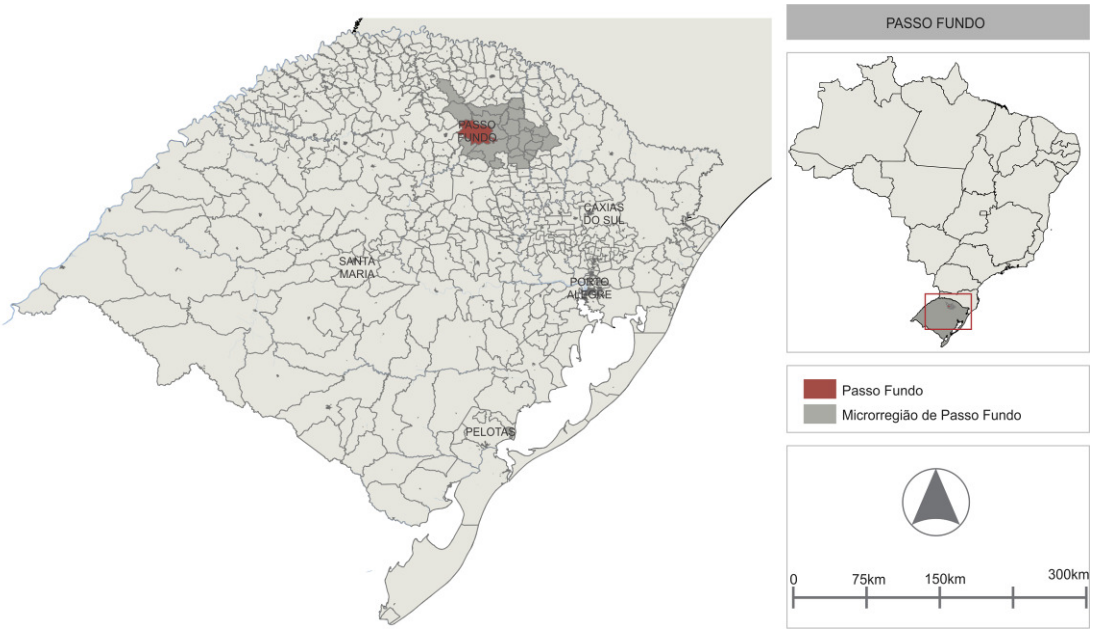

Figura 1 - Localização de Passo Fundo
Fonte: Autores (2018)

Em termos logísticos, a cidade destaca-se como importante entroncamento rodoferroviário do norte do estado. Localizada entre São Paulo e Buenos Aires, busca vantagens para a atração de atividades industriais, comerciais, atacadistas, pois sua influência alcança até mesmo algumas cidades do oeste do estado de Santa Catarina (Figura 2).

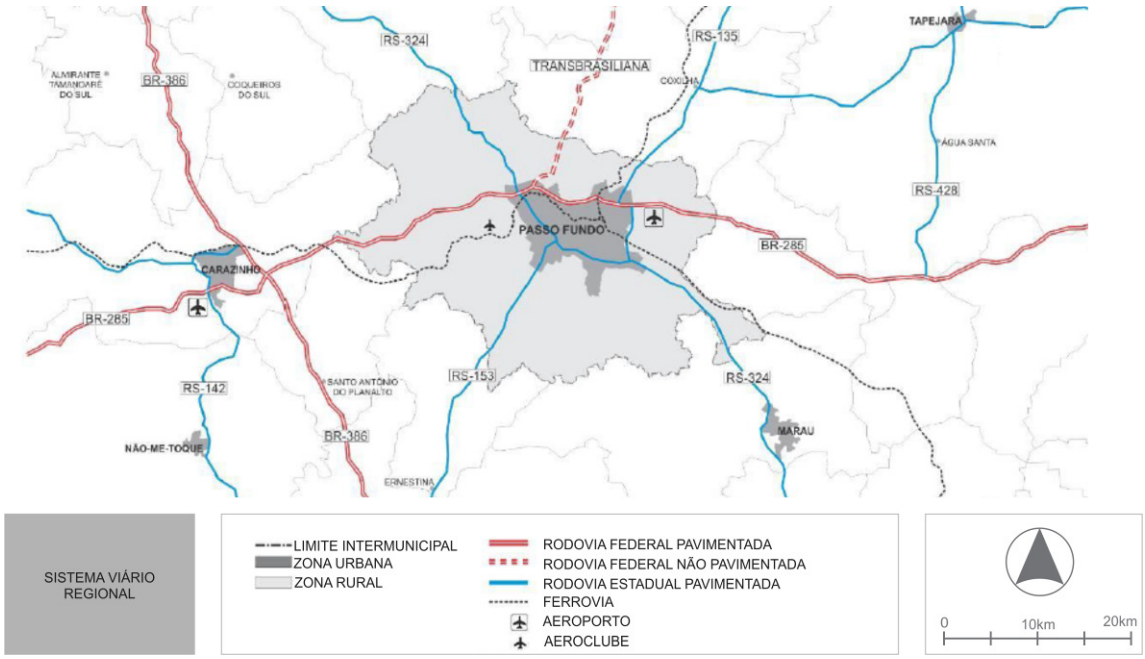

Figura 2 - Rede viária regional
Fonte: PMSB (2014)

Historicamente, o crescimento do município se deu a oeste do centro atual, junto da hoje Avenida Brasil. Por sua localização estratégica, era através desta avenida (na época, Estrada das Tropas) que se dava a ligação e ponto de parada dos tropeiros, entre o interior

do estado e São Paulo. Posteriormente, com o advento da ferrovia, o município reforçou sua importância logística. O traçado da via férrea causou um rearranjo na estrutura intra-urbana, deslocando a centralidade principal para o entorno da estação férrea, local que permanece consolidado atualmente (GOSCH, 2002; SOBARZO, 2010). A estrutura atual da cidade, assim como os principais equipamentos urbanos podem ser vistos nas Figuras 3 e 4.

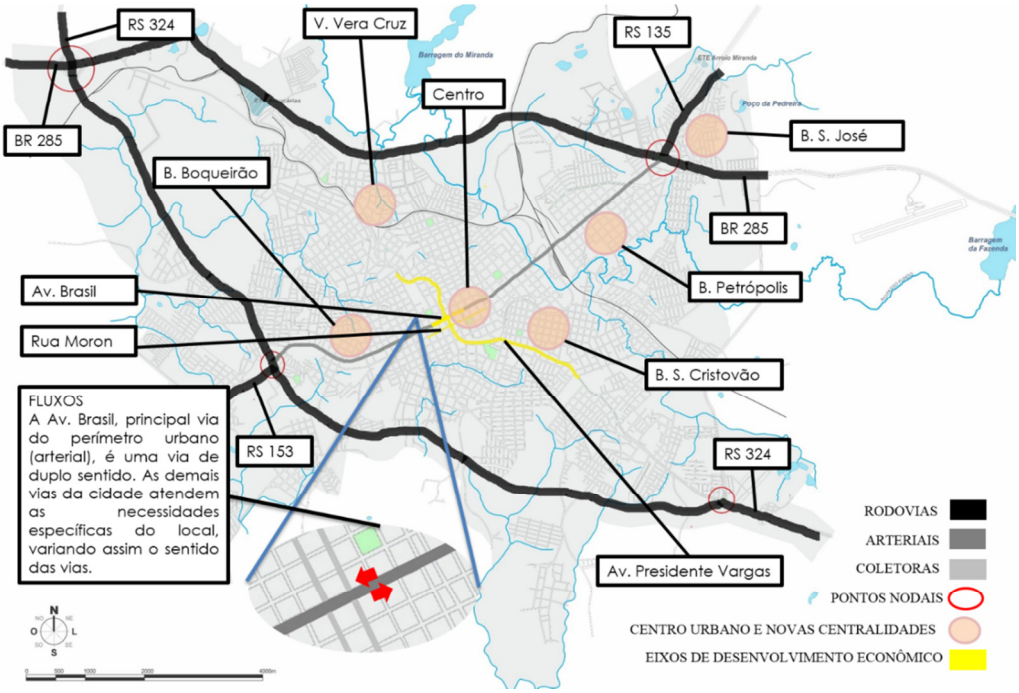

Figura 3 – Diagrama da estrutura urbana atual da cidade de Passo Fundo
Fonte: os autores

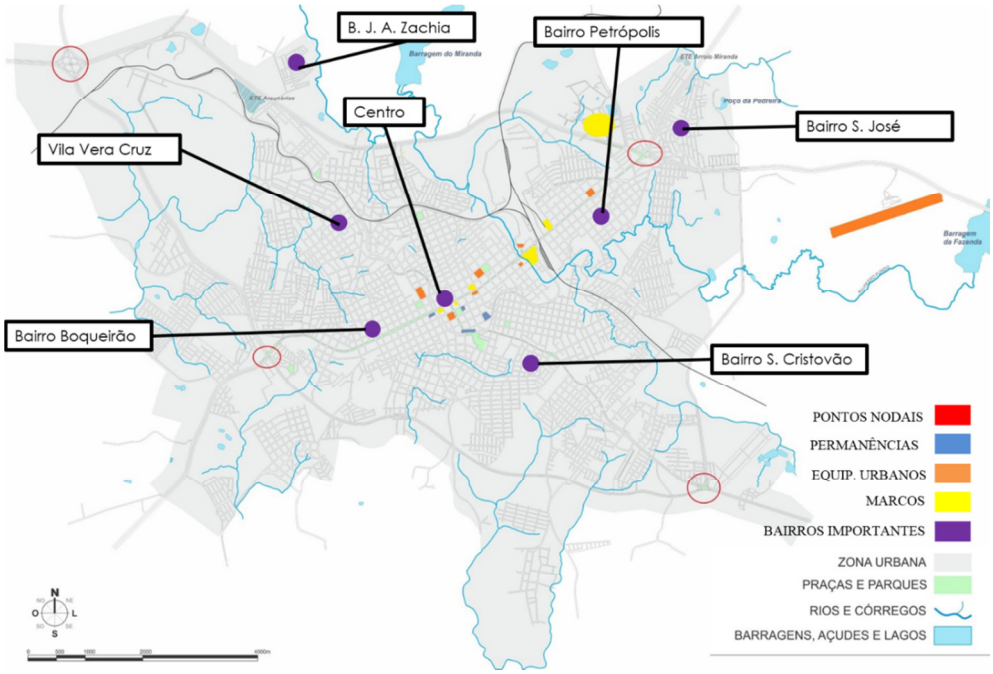

Figura 4 – Localização dos principais equipamentos em Passo Fundo
Fonte: Autores.

A cidade teve um crescimento homogêneo em todas as direções, orientado inicialmente pela Avenida Brasil, no sentido leste-oeste, e sudeste, com a abertura da Avenida Presidente Vargas, antigo vetor industrial e ao Norte, com a Avenida Rio Grande. Atualmente o vetor sudoeste (Setores 8 e 9, na Figura 3) é apontado como principal local de desenvolvimento, em especial para habitação de interesse social. O parcelamento de vazios urbanos dentro do perímetro urbano também é tido como prioritário dentro das diretrizes urbanísticas.

A Figura 3 apresenta a distribuição da renda média na cidade por bairro. Pode-se verificar um padrão de alta renda concentrado na porção central da cidade, formada pelo centro consolidado e a Vila Vergueiro, e se estende na direção sul, compreendendo os bairros Vila Rodrigues e Lucas Araújo, formando um eixo centro-sul de maiores rendas.

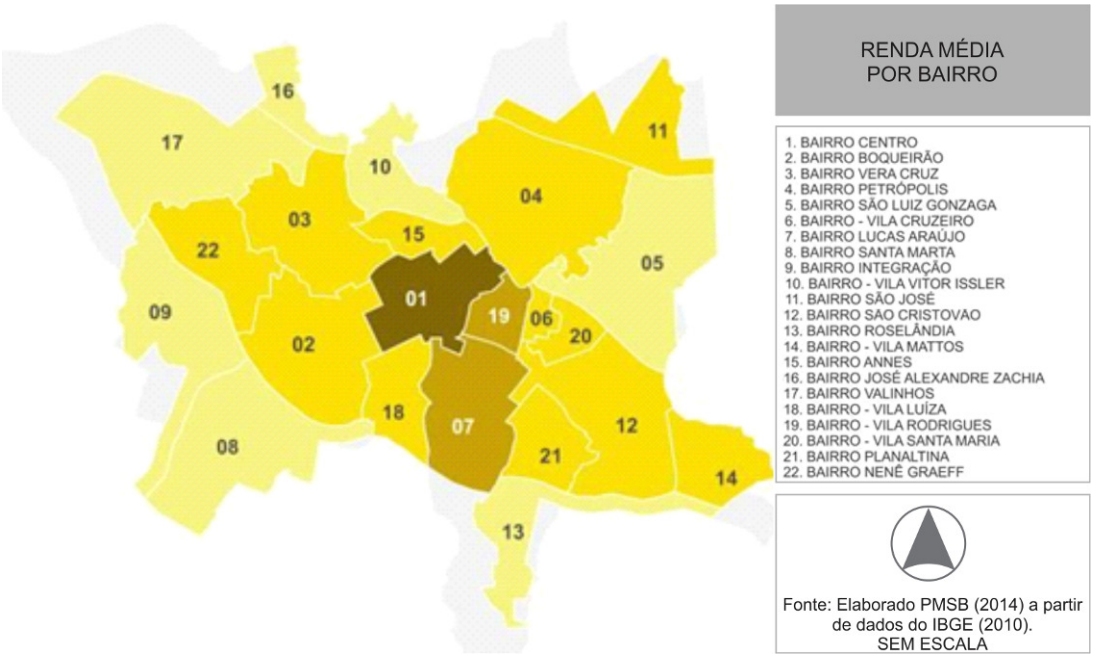

Figura 3 - Renda média da população nos bairros em Passo Fundo
Fonte: Elaborado PMSB (2014) a partir de dados do IBGE (2010).

PRIMEIRO PERÍODO: BNH E COHAB-RS, 1966-1984

A estrutura urbana de Passo Fundo neste período tinha no centro consolidado no entorno da estação férrea a única centralidade do município. De acordo com Kalil (1996), o processo de crescimento se deu através de novos parcelamentos em todas as direções, priorizando as vias de acesso regionais e ao longo da via férrea. A expansão urbana se dá em áreas desprovidas de infraestrutura e desconectadas entre si, por motivações locacionais e não ocorreu de forma homogênea e contínua, mas sim aos saltos, criando vazios urbanos de forma a fomentar a especulação imobiliária. Esses novos parcelamentos vão ser ocupados pelos migrantes rurais. Nas palavras da autora, esse interno processo de êxodo rural se deu pela modificação do modelo:

> "agrícola brasileiro, implantando os meios mecânicos e químicos de desenvolvimento da produção, gerou um processo de acumulação da produção em termos de produtos, e também de acumulação da propriedade e da posse da terra, em detrimento de pequenos produtores rurais de base familiar" (KALIL, 1996. p. 43).

O Sistema viário neste período era centrado nas vias arteriais, que além dos deslocamentos intra-urbanos, era responsável pelo tráfego regional. Essa realidade foi se alterando ao passo da inauguração das vias perimetrais: Sul/BR-324 em 1979 e Leste/BR-135 em 1983. A via férrea seguiu cortando a área central até sua transferência para a área suburbana no período de 1977-83, possibilitando a abertura da Avenida Sete de Setembro (GOSCH, 2002).

A área industrial que até a década de 1950 se concentrava junto a via férrea, passa a localizar-se predominante junto as vias de ligação regionais. A sudeste, nas imediações da Avenida Presidente Vargas, onde estavam as instalações de curtumes e frigoríficos (Costi e Planaltina), indústria de maquinas e implementos agrícolas (Semeato) e Matadouro Mavepal. A Oeste, na saída para Porto Alegre, se instalaram industrias relacionadas ao agronegócio (Bertol e PT Sementes) (FERRETO, 2012).

O setor residencial de alta renda se concentrava à época consolidado na Vila Vergueiro. Este loteamento foi aberto na década de 1940, e devido a sua proximidade a área central estabelece uma área contígua ocupada pela alta renda (FERRETO, 2012). Esta área se mantém predominantemente por residenciais unifamiliares, ao passo que a área central inicia sua transformação, marcada pela verticalização, tanto de edifício residenciais quanto comerciais (KALIL, 1996).

Os investimentos destinados às políticas habitacionais tiveram início na década de 1960. Neste primeiro recorte de análise, a produção habitacional do município esteve centrada, sobretudo, pela COHAB/RS, que atuava através do BNH. Foram construídas 2.075 moradias, atendendo cerca de 4.000 pessoas (PMSB, 2014). Segundo Kalil (2003), os programas habitacionais da COHAB/RS trataram-se na sua maioria de "núcleos habitacionais na modalidade tradicional, com projeto padrão e construção por empreiteiras, posteriormente financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) para mutuários anteriormente cadastrados". Ainda sobre os empreendimentos realizados pela COHAB/RS, Sobarzo (2010) afirma que esses núcleos ou conjuntos habitacionais foram destinados quase na sua totalidade a famílias com renda entre três e cinco salários mínimos. A exceção do Pro-morar Zacchia, localizado a 5,5 quilômetros da área central, os demais estavam em distâncias entre 2 e 4 quilômetros. A Tabela 1 apresenta esses dados e a Figura 4 mostra a síntese da estrutura urbana e as distâncias ao centro principal.

Tabela 1 - Programas habitacionais no período 1966-1984

	ANO	PROGRAMA	NÚCLEO HABITACIONAL	DISTÂNCIA AO CENTRO	UNIDADES POR TIPOLOGIA		
					ISOLADA	GEMINADA	APTOS
1	1966	COHAB/RS	VILA LUCAS ARAÚJO	1,5km	51		
2	1972	COHAB/RS	VILA PLANALTINA	3,5km	52		
3	1979	COHAB/RS	EDMUNDO TREIN	2,8km	550		

4	1981	COHAB/RS	EDMUNDO TREIN	2,8km		224
5	1983	COHAB/RS	LUIZ SECHI	3km	312	
6	1984	COHAB/RS	JOSÉ A. ZÁCCHIA	5,5km	620	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Sobarzo (2010).

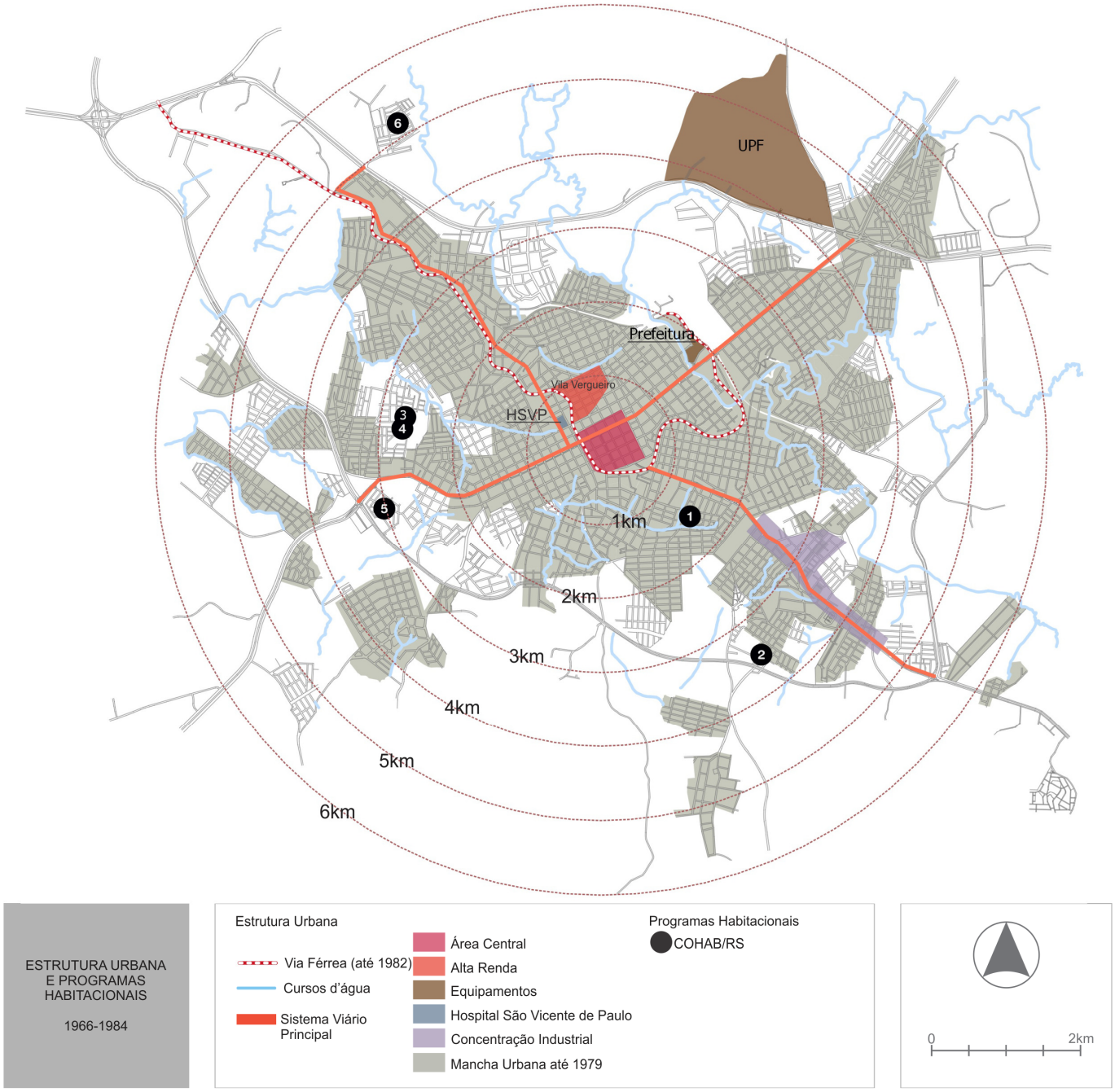

Figura 4 - Síntese da estrutura urbana no primeiro período de análise com a marcação de círculos de raios crescentes de 1 Km
Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

De acordo com a análise dos dados documentais e com a análise espacial da imagem xx, identifica-se que nesse primeiro período, a área urbana de Passo Fundo passa por reestruturação importante na consolidação do centro urbano, através do inicio da verticalização e, posteriormente, com a desativação da via férrea na área central Em paralelo à configuração da morfologia urbana que acontecia de forma espontânea, Passo Fundo tem

nesse período o seu primeiro Plano Diretor, instituído em 1953 (GOSCH, 2002). O mesmo tinha como diretrizes principais a orientação do crescimento da cidade, assim como a implantação de equipamentos urbanos na centralidade urbana, a qual tornava-se a área mais adensada da cidade. O plano subsequente, PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), elaborado em 1979 e aprovado em 1984, reforça essa lógica estipulando altos índices construtivos na área central. Em contraponto, as políticas habitacionais da época conduziram a implantação de empreendimentos de habitação de interesse social nas áreas periféricas da cidade, onde o preço da terra era mais acessível aos investimentos do poder público. Pode-se verificar que, dos seis núcleos habitacionais implantados nesse período, quatro estão até 3 km do centro e dois estão mais distantes. O Conjunto José Alexandre Zácchia (núcleo 6 na Figura 4) se situa na zona noroeste da cidade, a mais de 5 Km do centro, sendo o mais isolado de todos nesse período. Sua interface com a área rural permitiu a ocupação da área de forma irregular e precária, em seu entorno. Data deste período a implantação de HIS em blocos de apartamento. O núcleo Edmundo Trein foi implantado em duas etapas, a primeira, com casas isoladas, com 550 unidades e a segunda através blocos de apartamentos, totalizando 224 unidades. A tipologia em blocos de edifício só foi retomada em 2005, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), como será discutido a frente.

SEGUNDO PERÍODO: AÇÕES DO MUNICÍPIO, 1993-2004

Ao longo desse período, a área central passa a ter sua área de influência ampliada. A retirada da via férrea da área central em 1977 possibilitou a ligação mais efetiva no sentido norte-sul. O entorno do hospital São Vicente de Paulo (HSVP) se consolida como polo de serviços relacionados à saúde. Em relação ao setor de alta renda, este se amplia tanto através da verticalização da área central, da Vila Rodrigues e da região da Avenida Sete de Setembro, ambas contíguas ao centro, como pela abertura do loteamento, na década de 1980, junto ao Bosque Lucas Araújo (FERRETO, 2012).

Quando ao setor industrial, o encerramento das atividades dos frigoríficos junto ao vetor sudeste, transforma a área para predominantemente residencial. A Semeato e a Mavepal (Atual JBS), mantém seu funcionamento. A área norte da cidade, junto a rodovia BR-285, passa a se voltar à instalação de indústrias através da abertura de distritos infraestruturados específicos para a atividade (FERRETO, 2012).

A acessibilidade promovida pela implantação das vias perimetrais favoreceu a ocupação dos loteamentos abertos em áreas periféricas. As áreas onde foram implantados os conjuntos habitacionais no período anterior passam a se incorporar à malha urbana (exceto o bairro José Alexandre Zacchia, na região Noroeste), estabelecendo um processo de valorização do solo, inclusive pela melhor acessibilidade à área central pela pavimentação de vias e oferta de serviço de transporte coletivo. Os novos conjuntos habitacionais, majoritariamente, passam a ser implantados além das rodovias perimetrais, em áreas de baixa ocupação, localizados em uma distância média de 4 a 5 quilômetros do ponto central.

A política habitacional passou ser de incumbência dos governos municipais, e nesse contexto, conforme Sobarzo (2010), a administração municipal iniciada em 1993, definiu como uma das suas prioridades o atendimento à população em termos habitacionais. Os programas habitacionais desenvolvidos nesse período, em termos gerais, foram implementados nas áreas periféricas pertencentes ou adquiridas pelo governo municipal, ou destinaram-se ao melhoramento ou reurbanização de áreas de risco. Sendo assim, várias ações foram desenvolvidas no âmbito de Programas habitacionais como o Habitar Brasil e o Pró-Moradia, financiados pela administração municipal com recursos do FGTS repassados pela Caixa Econômica Federal, assim como outros Programas Emergenciais desenvolvidos com recursos do próprio município (PMSB, 2014). A Tabela 2 retrata os conjuntos habitacionais do período e a Figura x sintetiza a relação entre eles, a estrutura urbana e as distâncias ao centro principal.

Tabela 2 - Programas habitacionais no período 1993-2004

	ANO	PROGRAMA	NÚCLEO HABITACIONAL	DISTÂNCIA AO CENTRO	UNIDADES POR TIPOLOGIA		
					ISOLADA	GEMINADA	APTOS
7	1993	MUNICÍPIO	JABUTICABAL	5km	73		
8	1996	MUNICÍPIO	VILA BOM JESUS	2,8km	55		
9	1996	MUNICÍPIO	MANOEL CORRALO	3,8km	58		
10	1998	MUNICÍPIO	LEÃO XIII	3,8km	34		
11	1998	MUNICÍPIO	RUA BRIGADA MILITAR	2,5km	56		
12	2000	MUNICÍPIO	SCHISLER	4,5km	32		
13	2002	PSH	VALINHOS	4km		9	
14	2002	PSH	DONÁRIA	4km		72	
15	2002	PSH	SANTA MARTA	4km		10	
16	2002	MORAR MELHOR	SANTA MARTA	4,1km	26		
17	2003	PSH	ENTRE RIOS	3,8km	22		
18	2004	PSH	JABUTICABAL	5km		30	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Sobarzo (2010).

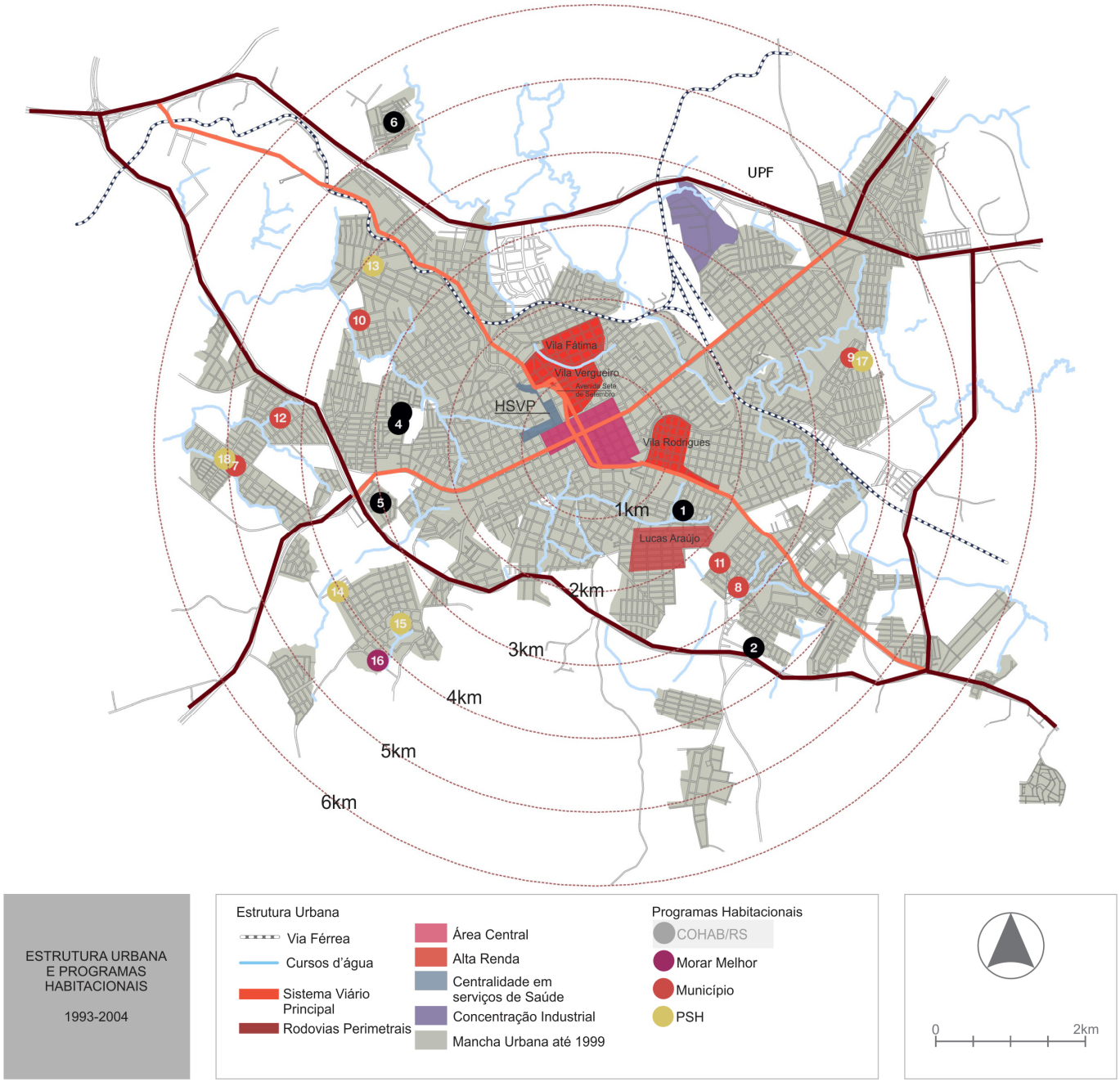

Figura 5 - Síntese da estrutura urbana no segundo período de análise com a marcação de círculos de raios crescentes de 1 Km (1993-2004)

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Nesse segundo período, a tendência de implantação dos empreendimentos seguiu a lógica do que já vinha acontecendo no período anterior. Em 1984, ocorre a elaboração do II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que reforçava a ideia de adensamento e verticalização da área central. Contudo, ocorreu em paralelo o processo de expansão urbana em loteamentos populares (GELPI, 2018), essa expansão urbana autorizada no início dos anos 90 pelo poder público, formou periferias desprovidas de infraestrutura adequada, sem saneamento básico e ausência de ligação com o centro urbano consolidado (GOSCH, 2002).

Uma das principais alterações na malha urbana a partir dos anos 2000, é a expansão planejada da cidade na área oeste. Com tais vetores de expansão, a periferia urbana situada nos setores 08 e 09 do perímetro urbano (Figura 3), recebe a implantação de empreendimentos habitacionais para o atendimento de diversas faixas da população carente. Existe, pela primeira vez, o esforço de prover infraestrutura urbana, saneamento básico e conectividade com a centralidade urbana.

TERCEIRO PERÍODO: PARCERIAS MUNICÍPIO-GOVERNO FEDERAL, 2004-2018

O período atual do processo de estruturação urbana em Passo Fundo é mercado pelo fortalecimento de subcentros ao longo dos eixos arteriais. A área central mantém sua importância e polaridade, desta forma, estas novas centralidades representam a instalação de serviços e comércio de uso cotidiano (farmácias, lotéricas, lojas de vestuário, papelarias, etc.). A instalação do Passo Fundo Shopping (com inauguração ocorrida em Novembro de 2018), junto a Avenida Presidente Vargas alterou a dinâmica natural de estruturação urbana, caracterizando uma dinâmica de policentralidade, conforme tratado por Sposito (2013), onde já é possível verificar a transformação através do processo de verticalização de seu entorno desde o lançamento do empreendimento. A alta renda passa a se concentrar em edifícios isolados agora localizados nos bairros Vila Rodrigues (contíguo ao Centro) e Vila Fátima (junto à Vila Vergueiro). No entanto com o lançamento de condomínios fechados, a população de alta renda também se desloca a regiões periféricas junto às rodovias perimetrais, de forma a conferir fácil acessibilidade aos serviços e a área central.

Entre o ano 2004 a 2012, período subsequente ao Estatuto da Cidade (2001) e à criação do Ministério das Cidades (2003), introduz-se a renovação na política de desenvolvimento urbano e habitacional, que além de subsidiar investimentos, delega aos municípios tarefas tanto de decisão, quanto de implantação e gestão de programas habitacionais (PMSB, 2014). Para enfrentar os problemas de déficit habitacional, o poder público municipal tem retomado, desde 2002, uma política habitacional em parceria com o governo federal. Nesse sentido, atualmente desenvolvem os seguintes programas habitacionais: Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Crédito Solidário, Cooperativas Habitacionais, Reformas e Melhorias, Regularização Fundiária e Operações Coletivas (Tabela 3 e Figura 6).

Tabela 3 - Programas habitacionais no período 2004-2018

	ANO	PROGRAMA	NÚCLEO HABITACIONAL	DISTÂNCIA AO CENTRO	UNIDADES POR TIPOLOGIA		
					ISOLADA	GEMINADA	APTOS
19	2004	PAR	PETRÓPOLIS	3,2km			96
20	2007	PAR	BOQUEIRÃO	2,7km			380
21	2008	PAR	HELIO TOLDO	2,2km			200
22	2008	PAR	VERA CRUZ	2,9km			180
23	2011	MCMV	RECANTO PLANALTINA	3,2km			220
24	2009	PAC	PARQUE DO SOL	5km	100		
25	2010	PAC	DONÁRIA	3,9km	58		
26	2012	MCMV	BOM JESUS	2,5km	20		
27	2012	MCMV	RECREIO	4,2km	30		

28	2015	MCMV-Entidades	LOT. CANAÃ	6km	210
29	2015	MCMV	JARDINS NATIVOS	4km	192

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Sobarzo (2010)

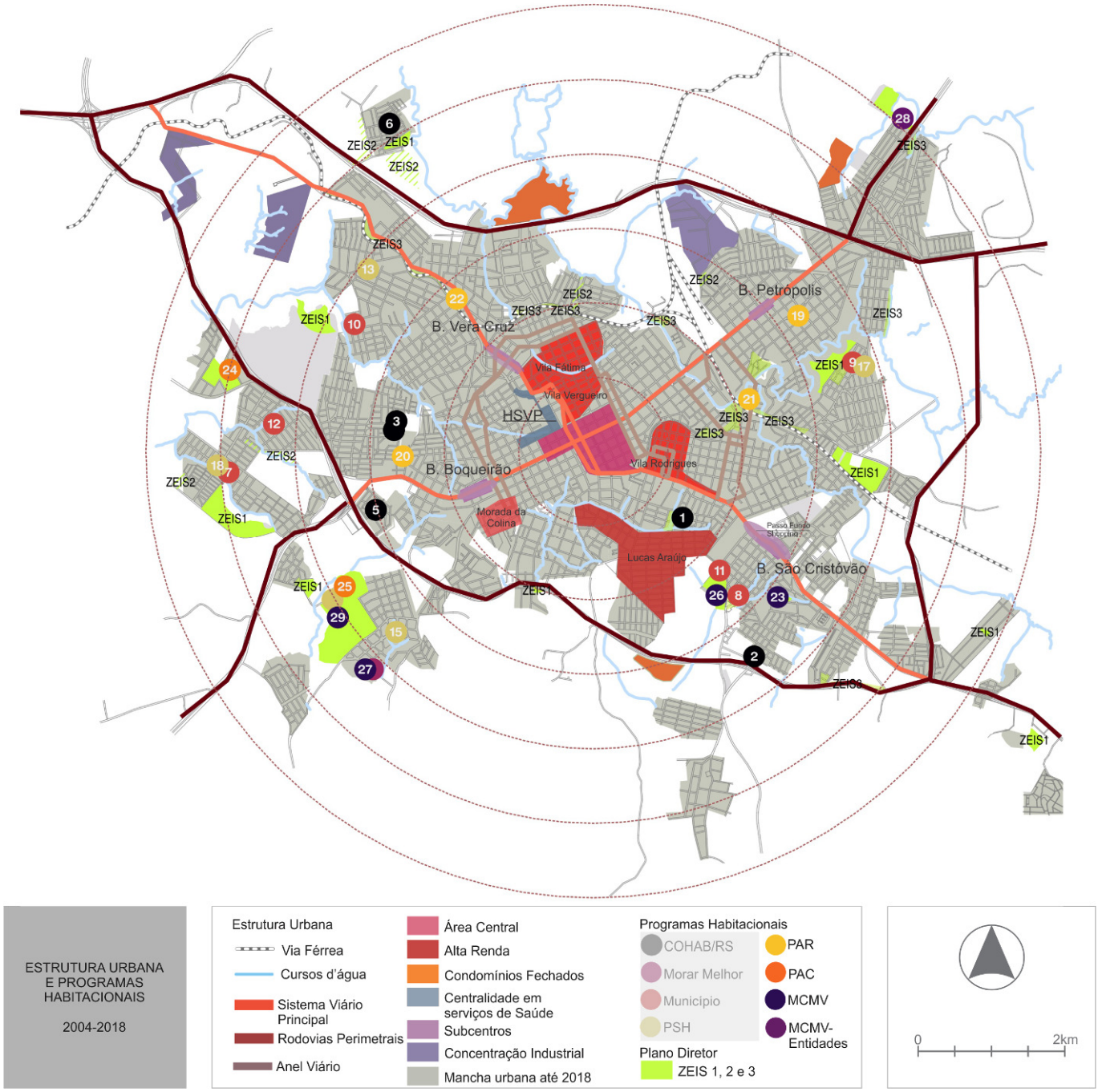

Figura 6 - Síntese da estrutura urbana no terceiro período de análise com a marcação de círculos de raios crescentes de 1 Km (2004-2018)

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A partir de 2004, o município volta a investir em blocos de apartamento destinados a população de baixa renda. Essa modalidade se desenvolveu através do PAR (Programa de

Arrendamento Residencial) e totalizou quatro conjuntos. Esses empreendimentos se diferenciam dos demais por estarem localizados em regiões de boa acessibilidade, próxima a subcentralidades e a vias arteriais (núcleos 19 a 22 na Figura 6).

Já à luz do Estatuto da Cidade (2001), o município elabora o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) em 2006, em substituição ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em vigor desde 1984. O principal instrumento relacionado às políticas habitacionais trazidos pelo PDDI é o gravame de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A Lei Complementar 299/2012 classificou as ZEIS em três categorias de forma a direcionar as políticas de habitação: a) ZEIS 1: áreas vazias ou subutilizadas destinadas à implantação ou promoção de lotes e/ou habitação de interesse social; b) ZEIS 2: assentamentos autoproduzidos em áreas públicas ou privadas; c) ZEIS 3: parcelamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos.

Assim, grandes glebas foram gravadas destinadas a produção de novas habitações. Elas estão majoritariamente gravadas nos setores 8 e 9 (na Figura 3, Bairros Santa Marta e Integração, respectivamente) locais onde houve, no período anterior de análise, houve maciço investimento em habitação de interesse social. Desta forma, estes bairros passam a concentrar a maior parte dos investimentos em HIS devido à ampla oferta de terra em processo de urbanização. O poder público define esses setores como vetores de expansão da cidade, elaborando um Plano Setorial Local para determinar as diretrizes da ocupação. A região foi objeto de implantação de dois conjuntos financiados pelo PAC e dois pelo PMCMV. Atualmente esta região vem recebendo infraestrutura a partir da instalação de equipamentos comunitários como Unidade de Saúde e Escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. A partir de recursos oriundos do PAC, diversas vias destes bairros foram pavimentadas juntamente com sistema de drenagem pluvial.

O Loteamento Canaã (núcleo 28 na Figura 6) representa uma dinâmica distinta. Ele está baseado no processo de auto-gestão de um grupo de mulheres chamado *Grupo de Mulheres Unidos Venceremos,* que desenvolve projetos de cunho social no loteamento Leonardo Ilha (localizado junto ao Setor 11 – Figura 3, Bairro São José). A partir do MCMV Entidades, o grupo adquiriu a área para o desenvolvimento do projeto de HIS (MARTINS, et. al., 2013). Trata-se de uma área localizada a 6 km da área central, entretanto apresenta ampla acessibilidade pela RS-135 e Avenida Brasil Leste, bem como à Universidade de Passo Fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre a localização dos conjuntos habitacionais e a estrutura urbana de Passo Fundo em cada período revelou o pouco acesso à população de baixa renda a terras acessíveis, bem equipadas e com infraestrutura adequada. Em todos os períodos observou-se o distanciamento da implantação dos programas de HIS em relação à centralidade urbana. Tal dinâmica reforça as logicas de mercado em relação ao preço da terra em áreas de ampla acessibilidade, sobretudo a área central. A partir da análise da estrutura urbana atual (vias arteriais, novas centralidades e serviço de transporte público) é possível inferir que a acessibilidade mesmo das áreas mais periféricas é maior do que era em relação ao

período de 1960-1980 dada as condições de mobilidade e forte dependência da área central, mesmo estando em localizações mais próximas do centro principal.

A análise do processo de crescimento urbano em Passo Fundo mostrou que a infraestrutura tendeu a se instalar posteriormente à implantação dos núcleos habitacionais de baixa renda. Isso se mostra tanto no que se refere aos empreendimentos realizados pelo BNH na década de 1980, quanto subsequentes localizados nos setores 8 e 9 (da Figura 3), onde somente a partir de 2015 passa haver um investimento maior na provisão de infraestrutura e equipamentos comunitários. A exceção se dá nos conjuntos implantados pelo PAR junto a áreas de ampla acessibilidade e de boa oferta de serviços e equipamentos públicos. As Zonas Especiais de Interesse Social são instrumentos importantes, instituídos pelo Estatuto da Cidade, destinado às politicas habitacionais e ao estímulo à função social da propriedade. O Município de Passo Fundo, ao estabelecer as ZEIS do tipo 1, grava grandes glebas destinadas a HIS, que se encontram majoritariamente nos setores 8 e 9 (da Figura 3), consolidando esta região para produção de habitação de interesse social.

Neste contexto, a urbanização passou a incorporar a área destes conjuntos, preenchendo os vazios urbanos, onde houve um processo de valorização imobiliária, exceto o Bairro José Alexandre Zacchia (núcleo 6, na Figura 6) que, mesmo na atualidade, é distante da centralidade urbana e segregado fisicamente pela Rodovia BR 285. O crescimento da mancha urbana e a progressiva expansão da infraestrutura beneficiaram *a posteriori* grande parte dos núcleos analisados. Por outro lado, há que se ter em vista que a valorização imobiliária que passa a ocorrer nessas áreas pode ser um fator de indução ao deslocamento da população pobre para locais mais distantes e com menor qualidade espacial. Segundo Rolnik, as dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terra aumentam a pressão do mercado sobre os territórios controlados por comunidades de baixa renda, num contexto global em que a terra urbanizada não está disponível para os mais pobres (ROLNIK, 2015, p. 152). A localização urbana é um desafio às políticas habitacionais e o caso de Passo Fundo demonstra que algumas políticas podem ser mais bem sucedidas que outras nessa questão. Conforme Maricato, com o aumento da população e a necessidade da criação de novas áreas urbanizadas, os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram de arcar com a extensão da infraestrutura (MARICATO, 1987). Nesse sentido, é importante ter clareza sobre os limites enfrentados pelas politicas habitacionais, cabendo à sociedade e aos governantes e fazerem as escolhas que conduzam à justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. 292 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A Cidade.* São Paulo: Contexto, 2001.

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

DEÁK, Csaba. *À busca das categorias da produção do espaço.* 2001. 213 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FERRETTO, Diego. *Passo Fundo:* Estruturação urbana de uma cidade média gaúcha. 2012. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GELPI, Adriana. Consolidações da legislação na morfologia urbana: o caso de Passo Fundo, RS. In: ENCONTRO INTERNACIONAL CIDADE, CONTEMPORANEIDADE E MORFOLOGIA URBANA, 7: mulheres e lugares urbanos, 2018.

GOSCH, Luis Roberto Medeiros*. Passo Fundo, de Saturnino de Brito ao Mercosul* – Projetos e Imagens Urbanas. (Dissertação). Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 2002.

GROWTHER, David; ECHENIQUE, Marcial. Desarrollo de um modelo de estrutura urbana espacial. In: MARTIN, Leslie; MARCH, Lionel. *La Estructura del Espacio Urbano.* Barcelona: Editora Gustavo Gili, 1975. P. 249-307.

KALIL, R. M. L. 2003. Produção da habitação social em Passo Fundo RS: processo histórico e situação atual. Encontro de Teoria de História da Arquitetura do Rio Grande do Sul, 6. Anais... Passo Fundo.

KALIL, Rosa Maria L. Desenvolvimento urbano na região da Produção. Passo Fundo, 2010 [Relatório de pesquisa].

KALIL, Rosa Maria Locatelli. Espaço-Cidadão: a dimensão urbana, regional e local. *Boletim Gaúcho de Geografia,* Porto Alegre, v. 21, n. 1, p.43-49, ago. 1996. Agosto. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38623/26353>. Acesso em: 18 set. 2018.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estud. av., São Paulo , v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug. 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Out. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades:* alternativas para a crise urbana. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>. Acesso em 15/05/2017.

MARTINS, Marcele Salles et al. Projeto de habitações flexíveis de interesse social. Oculum Ens, Campinais, v. 10, n. 2, p.301-310, jun. 2013. Semestral.

MEYER, João F. P. 2014. As políticas habitacionais e seus desdobramentos. In: VARGAS, Heliana Comin; ARAÚJO, Cristina Pereira de. (Orgs.) Arquitetura e mercado imobiliário. Barueri, SP: Manole.

MONTE-MOR, Roberto Luís. *Planejamento Urbano no Brasil:* Emergência e Consolidação. Etc, Espaço, Tempo e Crítica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.71-96, jun. 2007.

PASSO FUNDO. *Lei complementar nº 170*, de 09 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do município de Passo Fundo.

PASSO FUNDO. *Lei nº 2.133*, de 13 de dezembro de 1984. Aprova o II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Passo Fundo; dispõe sobre as normas do I Plano Diretor da cidade que permanecerão vigentes; e dá outras providencias.

PMSB. Plano Municipal de Saneamento Básico: Relatório do Diagnóstico. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2014.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira.* 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado,empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado. São Carlos: Escola deEngenharia da Universidade de São Carlos/USP, 2010.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; UEDA, Vanda. Cidades médias e modernização do território no Rio Grande do Sul. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades Médias:* espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 379-412.

SOBARZO, Oscar. Passo Fundo: cidade média com funções comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; ELIAS, Denise; SOARES, Beatriz Ribeiro (Org.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional:* Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 29-100.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). *A cidade contemporânea:* Segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 61-94.

THERY, H. 2017. Novas paisagens urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponívelem:http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S198422012017000100202&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15/03/18.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre o processo e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). *A cidade contemporânea:* Segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 17-38.

VILLAÇA, Flávio. A Segregação Urbana e a Justiça. *Revista Brasileira de Ciências Criminais,* São Paulo, n. 44, p.341-346, jul. 2003. Semestral.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano*. 1. Ed. São Paulo: Fapesp, 2001.