



PLANEJAMENTO, ORDENAMENTO, HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO ESPAÇO URBANO

Mariluz Sott Bender
Silvia Virginia Coutinho Areosa

Resumo: O estudo dos processos de desenvolvimento regional urge pela discussão dos conceitos de planejamento territorial, bem como as formas de habitação existentes e a segregação socioespacial visíveis nos diferentes territórios e regiões. Dessa forma, o presente trabalho objetiva, através de pesquisa e análise bibliográfica, discutir os conceitos de planejamento, como forma de materializar os objetivos do ordenamento; de ordenamento do território como política pública e de governança territorial. Além disso, apresenta-se uma breve definição dos conceitos de território e região, visto sua imensa relevância para os processos de ordenamento e planejamento. Finalmente, discutem-se as diferentes formas de habitar (condomínio fechado x habitação de interesse social) e suas implicações na produção e reprodução das desigualdades e da segregação socioespacial, exemplificando com o caso do município de Santa Cruz do Sul/RS. Percebeu-se que a segregação socioespacial está muito presente no município e, se evidencia nos condomínios fechados e nos bairros periféricos de casas populares, gerando uma supervalorização da questão econômica. Criam-se populações distintas, que utilizam espaços urbanos e espaços públicos de forma diferente, sem trocas sociais ou culturais.

Palavras-chave: Habitação. Planejamento territorial. Segregação Socioespacial.

INTRODUÇÃO

A atual globalização dos processos de comunicação tem gerado a homogeneização do espaço global, fazendo com que todos os espaços e regiões se configurem de forma relativamente parecida, ao mesmo tempo em que procuram pela diferenciação e singularidade. No Brasil a maior parte dos núcleos urbanos surgiu no século XX, e esse “país de cidades novas” (ABREU, 2013, p. 21) ainda está descobrindo a importância do planejamento e ordenamento territorial.

Além disso, “o processo de urbanização das cidades brasileiras, nos últimos 50 anos, consolidou um padrão de ocupação do solo caracterizado pela desigualdade socioespacial, reflexo das desigualdades socioeconômicas”. (BALTRUSIS; D’OTTAVIANO, 2009, p. 146). Portanto, os processos de planejamento territorial influenciam diretamente na produção do espaço urbano e nas maneiras como esse se configura, de forma mais ou menos desigual e segregadora.

Nessa perspectiva, é fundamental conhecer os conceitos com os quais se está trabalhando, visto que estes variam ao longo do tempo, assumindo diferentes significados e características em países com culturas, políticas e modelos sociais distintos, sendo de crucial importância ter clareza dos conceitos que estão sendo utilizados. Dessa forma, no estudo do desenvolvimento regional, percebe-se a relevância de conceitos como planejamento regional e governança, aqui discutidos, pois segundo Francisco (2013) são



elementos decisivos para conseguir o equilíbrio social e o crescimento econômico das regiões, pois todos têm o território como local de intervenção.

Ademais, a produção do espaço urbano resulta da ação de agentes sociais concretos, com interesses e práticas próprias, o que cria contradições e conflitos. Esses agentes se inserem na temporalidade e espacialidade da formação socioespacial, refletindo as necessidades e possibilidades sociais materializadas no ambiente construído. (CORRÊA, 2013). “Portanto, o espaço se produz produzindo os conflitos latentes de uma sociedade fundada na desigualdade”, compondo os diversos níveis da realidade e as várias relações possíveis: sociais, políticas, culturais, jurídicas e ideológicas (CARLOS, 2013, p. 68), e por isso é imprescindível conhecer as formas de produção dos espaços urbanos, com seus diferentes modos de ser e de habitar, e as implicações que esses modos geram nas cidades e na vida humana.

Desse modo, é importante lembrar que o planejamento urbano não é apenas mais um conceito, mas uma ciência social aplicada, e por isso deve ser interdisciplinar por excelência, pois prima pelo diálogo e cooperação de saberes disciplinares diversos, para superar as fronteiras artificiais do pensar sobre a problemática e se reflita também sobre as soluções. (SOUZA, 2002).

PLANEJAMENTO, ORDENAMENTO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Atualmente, os conceitos de planejamento, políticas de desenvolvimento, ordenamento e governança não apresentam uma diferenciação clara entre eles. Isso se deve em grande parte ao recente processo de revalorização pelo qual estes conceitos passaram, pois vinham de um longo período em que o planejamento foi considerado um exercício estéril, que desperdiçava os recursos escassos, e que a melhor política era aquela que não existia. (LIRA, 2006, tradução nossa).

Essa revalorização afeta todas as instituições, perpassando por governos, forças armadas, universidades, empresas privadas, organizações não governamentais, entre outras, apesar de cada uma delas utilizar o planejamento de acordo com seus objetivos, enfatizando algumas concepções teórico-metodológicas e instrumentos em detrimento de outras. Dessa forma, o planejamento “esun método de intervención para producirun cambio em el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a laconducción de lasociedad, está influida por lasideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla”. (LIRA, 2006, p. 05).



Assim, Papudo (2007) refere que planejamento significa tomar uma decisão, pois no decorrer do processo de planejamento surgem situações que exigem a tomada de decisões, que podem se referir a problemas diversos, visto que sempre ocorrem atos de planejamento nas relações vivenciais do homem com o território, ao mesmo tempo em que esse planejamento influencia essas relações. (REIGADO, 2000, *apud* PAPUDO, 2007). Desta forma, o foco do planejamento é a problemática da sociedade de forma geral, devendo se constituir como um meio para determinar os objetivos dessa sociedade e os recursos necessários para alcançá-los. Destarte, o planejamento pode ser entendido como um instrumento através do qual o Estado pode desenvolver os territórios e regiões. (LIRA, 2006, tradução nossa).

Francisco (2013) apresenta a definição do Grupo de Ordenamento do Território, do Instituto Geográfico Português (GOT-IGEO), de 2006, que diferencia uma visão restrita e tradicional e uma visão contemporânea do planejamento. Na tradicional, este é compreendido como uma via para alcançar os objetivos do ordenamento do território, através de um conjunto de atividades que detalha, avalia e seleciona as alternativas possíveis, definindo os meios e a programação para a execução das ações. Já na visão contemporânea, o planejamento é um processo que objetiva coordenar as decisões, gerindo conflitos e criando consensos entre os atores implicados na transformação e organização do território.

Nessa perspectiva, o planejamento não pode ocorrer tomando a sociedade como mera receptora das decisões do Estado, pois os indivíduos e grupos sociais diversos devem ser sujeitos e objetos do processo, ou seja, “todo actor (nacional o internacional) de lacomplejamallas de poder de cada sociedad es un agente que debe ser tomado encuentapues se verá afectado por elproyecto nacional de desarrollo”. (LIRA, 2006, p. 53).

No que tange ao conceito de ordenamento territorial Papudo (2007) refere que este não possui uma precisão terminológica ligada a um único modelo teórico, pois se caracteriza por diversa e extensa aplicabilidade, que varia de acordo com quem os utiliza. Corroborando com esta ideia, Ferrão (2014) refere que os sistemas de ordenamento do território são reflexos das condições políticas, institucionais e societais vigentes no território em que estes sistemas se inserem, devendo, por isso, ser entendidos de acordo com o contexto particular em que foram concebidos e aplicados.

O ordenamento é um método de decisão pública, que objetiva organizar e regulamentar o uso da terra e fornecer infraestrutura e equipamentos, a fim de aumentar a



qualidade de vida e o desenvolvimento regional e preservar os recursos naturais, ambientais e culturais. (CÓRDOBA, 2010, tradução nossa).

Além disso, o ordenamento do território, entendido como política pública possui fronteiras pouco nítidas de diferenciação com outras políticas públicas. Todavia, essas diferentes políticas, sejam de ordenamento territorial, desenvolvimento regional, ambiental ou agrícola, se articulam, se sobrepõem e concorrem entre si em contextos políticos e culturais diversos, que se caracterizam por lutas de poder e fronteiras porosas. (FERRÃO, 2014). De forma simplificada, Papudo (2007) define o ordenamento como a gestão da interatividade do homem com seu espaço natural ou físico, que de forma ampla não deve restringir-se apenas a gestão do espaço, mas permitir o seu desenvolvimento em diferentes escalas.

Em 1988 a Carta Européia do Ordenamento do Território, citada por Francisco (2013), apresenta o conceito de ordenamento do território como a tradução espacial das políticas econômicas, culturais, sociais e ecológicas da sociedade, que se materializa como uma disciplina científica, técnica administrativa, interdisciplinar e integrada, que busca o desenvolvimento equilibrado das regiões. Dessa forma, possui uma dimensão antropocêntrica, que não pode ser desconsiderada, pois este é um conceito pluridimensional e interdisciplinar, com objetivos constitucionais, de igualdade, de qualidade de vida e de conservação do ambiente natural. (PAPUDO, 2007).

Dessa forma, o ordenamento é uma função pública, que busca respostas globais a problemas territoriais (FRANCISCO, 2013), e tem como objeto o espaço físico, o espaço humanizado e as relações que se estabelecem entre eles. O homem intervém no território alterando a relação de equilíbrio existente, e por isso o ordenamento deve ser um ato continuado de intervenção, com permanente monitoramento e atualização. (PAPUDO, 2007).

Nesse sentido, é preciso ter claro os conceitos de território e região. O território incorpora a apropriação do espaço e se constrói pela ação social e pelas relações de poder dos diferentes atores que atuam nesse espaço, sendo compreendido, então, como um processo de construção social, que resulta de uma ação social de apropriação física e simbólica de um espaço. (FLORES, 2006). O território também pode ser compreendido como o suporte de redes que conduzem as verticalidades, ou ainda como a arena de oposição entre o mercado, as técnicas e a organização da produção e a sociedade civil. (SANTOS, 2006).



As formas que os territórios se apresentam mostram os usos que foram feitos deles. Esses usos têm como determinantes os interesses sociais, econômicos, políticos e culturais. Esses interesses, que determinam o uso do território, também definem uma região, que é mantida e recriada pelo modo de produção capitalista e entendida como expressão da organização diferenciada do espaço. Uma região necessita de uma construção social, que potencialize sua capacidade de auto-organização no sentido de transformar uma sociedade passiva e dividida por interesses setoriais, em uma sociedade organizada, capaz de se transformar em sujeito de seu próprio desenvolvimento. (ETGES, 2001).

Contudo, o governo do território geralmente ocorre de forma centralizada e normativa, sendo assumida pelo Estado, que o referencia a uma estrutura administrativa de base territorial. Com a atual tendência de descentralização do poder político houve a redefinição das competências estatais, criando-se estruturas regionais e locais descentralizadas, surgindo o conceito de governança. Com isso, geraram-se mecanismos de articulação e coordenação verticais e horizontais que tentam impedir a perda da unidade e da eficácia de funcionamento desta estrutura. (PEREIRA, 2009).

Ocorre então a transição do Estado interventor e executor, que atua de forma vertical e setorial, para um Estado com um novo papel, centrado em intervenções reguladoras e estratégicas, que valorizam a relação com os diversos atores cada vez mais organizados em rede. Surge uma nova forma de participação democrática, para substituir as maneiras formais e limitadas existentes até então. (FERRÃO, 2010).

Assim, a governança se refere à capacidade dos atores públicos e privados de conseguir um consenso organizacional na definição de seus objetivos para o futuro de um determinado território. (PEREIRA, 2009). Essa participação de atores diversos e “o uso de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão” buscam garantir a “representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje, complementando os mecanismos de decisão próprios da democracia representativa”. (FERRÃO, 2010, p. 132).

Para Farinós (2008), *apud* Francisco (2013), a governança pressupõe uma gestão territorial participada, que envolve a administração, os atores econômicos e socioculturais, os cidadãos de forma geral, para responder às necessidades de um território. Nesse sentido, a governança territorial é uma prática/processo de múltiplas relações organizacionais entre os diversos atores e interesses existentes no território. Isso possibilita uma visão partilhada do território e a coesão territorial sustentável para as tomadas de decisão.



Contudo, o envolvimento de múltiplos atores implica em interesses diferenciados para o território, o que conduz ao aparecimento de tensões e conflitos, pois o caráter inter-relacional faz com que os interesses de uns se sobressaiam e inviabilizem os interesses dos outros. Esses conflitos pedem mecanismos que contribuam para sua superação e objetivem converter as tensões em forças coletivas. (PEREIRA, 2013).

Nesse caso, o desafio fundamental consiste na concepção e realização de um processo que cria uma arena para um debate aberto e genuíno. Muitas experiências demonstram que os casos top-down causam conflitos, que podem causar protestos (politicamente indesejáveis), bloqueios de obras de construção (tecnicamente inaceitáveis), e até mesmo a intervenção judicial (de longa duração). Portanto, a mediação pode constituir uma forma de mobilizar uma diversidade de recursos disponíveis na sociedade, mas geralmente esquecidos, como conhecimento. Em comparação com decisões top-down que são "vendidos ao público" como a única e melhor solução, a mediação parece mais propensa a promover a inovação e levar a resultados sustentáveis. (CASER; VASCONCELOS, 2013, tradução nossa).

MODOS DE HABITAR: PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

A “cidade não é um coletivo de vivências homogêneas” (ABREU, 2013, p. 28), pois nela coexistem várias maneiras de viver que refletem as formas de poder existentes. A produção do espaço urbano resulta da ação de agentes sociais concretos, com interesses e práticas próprias, o que cria contradições e conflitos. Esses agentes se inserem na temporalidade e espacialidade da formação socioespacial, refletindo as necessidades e possibilidades sociais materializadas no ambiente construído. (CORRÊA, 2013).

Esses agentes geralmente são “os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos”. Através deles criam-se as materialidades do espaço, como estradas, bairros, áreas comerciais e fabris, e as imaterialidades, que compreendem o campo de significados dessas criações, como os ligados à estética, status, etc.. O espaço produzido vai refletir as estratégias e práticas espaciais utilizadas pelos agentes para posse e uso da terra urbana. (CORRÊA, 2013, p. 44).

Assim, o interesse pela terra urbana e pela habitação envolve diversos agentes, “com ou sem capital, formal ou informalmente organizados”, o que gera tensão e conflitos



entre eles. (CORRÊA, 2013, p. 47). Nesse sentido, a construção do espaço urbano se fundamenta na contradição entre a produção de um espaço baseado nas necessidades econômicas e políticas e a reprodução do espaço como condição, meio e produto da reprodução da vida social. “Portanto, o espaço se produz produzindo os conflitos latentes de uma sociedade fundada na desigualdade”, compondo os diversos níveis da realidade e as várias relações possíveis: sociais, políticas, culturais, jurídicas e ideológicas. (CARLOS, 2013, p. 68).

Ademais, o aumento progressivo da urbanização materializa as mudanças ocorridas nos usos e na estrutura do solo urbano, gerando preocupações com “os reflexos da produção destes espaços na organização da cidade”. Muitas vezes o planejamento e a regulação dos usos do solo urbano são dirigidos em benefício do capital imobiliário, o que acentua o processo de segregação urbana pela intensificação da forma desigual de distribuição, localização e de acesso aos serviços da cidade. O mercado imobiliário tenta constantemente agregar valor aos seus produtos, e uma das maneiras mais recentes é a criação de loteamentos e condomínios fechados. (FRÖHLICH, 2015, p. 13).

Assim, enquanto uma parte da sociedade, privilegiada economicamente, arca com altos custos para residir nos espaços privativos dos condomínios, “que aos olhos do marketing proporcionam um novo tipo de identidade nestes territórios; outra parte da sociedade se depara com a escassez de espaços que lhe proporcionem algum tipo de representação”. (FRÖHLICH, 2015, p. 31).

Têm-se assim favelas e condomínios fechados que são associados à dualidade das formas de morar de pobres e ricos, respectivamente. A origem das favelas remonta aos anos de 1940 e dos loteamentos e condomínios fechados a partir da década de 1970. Portanto, a segregação socioespacial nas cidades brasileiras não é algo recente, e se materializa nas diferenças entre as favelas e os loteamentos e condomínios fechados, que representam os dois extremos da desigualdade no contexto urbano. (BALTRUSIS; D’OTTAVIANO, 2009).

Além disso, os espaços públicos, as localidades e os serviços centrais são usados de modos diversos pelas diferentes classes sociais, de acordo com suas possibilidades econômicas e de acesso, criando assim um espaço urbano em que o processo de reprodução das classes sociais é visível. Destarte, há espaços urbanos residuais, “não ‘aproveitados’ pelas estratégias dos agentes hegemônicos de produção do espaço”, onde a população dos bairros populares compartilha a vida. Esses espaços configuram os bairros



populares, que são centrais para a diversidade social e cultural das cidades, ao mesmo tempo em que refletem a desigualdade, por apresentarem quadro de déficit de infraestrutura, pobreza e desemprego, enquanto os bairros de classe média e alta concentram quase a totalidade dos equipamentos culturais. (SERPA, 2013, p. 104).

Nesses espaços residuais, quase sempre periféricos, também são construídas as Habitações de Interesse Social (HIS), que definem uma série de soluções de moradia voltadas para a população de baixa renda. Este termo vem sendo utilizado por instituições e agências, ao lado de outros equivalentes, como Habitação Popular, que envolve todas as soluções destinadas às necessidades habitacionais, e deve ser entendida como fruto de um processo de produção complexo, que tem determinantes econômicos, políticos, sociais, jurídicos, etc.. Além disso, essa habitação não se restringe à função de espaço seguro e confortável de moradia, pois deve levar em conta os serviços e infra-estrutura urbanos de distribuição de energia elétrica e de água, coleta de esgotos, transporte coletivo, etc.; e os equipamentos sociais disponíveis, como instalações destinadas à educação, saúde, lazer. (ABIKO, 1995).

Além disso, as Habitações de Interesse Social são financiadas pelo poder público e destinadas à famílias na faixa de baixa renda, com até três (3) salários mínimos. Esse interesse social da habitação se baseia na necessidade de inclusão das populações de menor renda, mas também pode ocorrer por situações de risco ou preservação ambiental e cultural. A habitação de interesse social é garantida pela Constituição Federal como direito e condição de cidadania, principalmente pelo fato de que a maior carência de habitação e incidência de inadequação domiciliar ocorre na faixa de população mais pobre, que corresponde a 48,7% da população brasileira. (LARCHER, 2005).

Assim, resolve-se o problema de habitação de parte da população, além de garantir o deslocamento dessas pessoas para os espaços periféricos da cidade, que não estavam sendo utilizados e não tinham alto valor imobiliário.

Dessa forma, há a associação das periferias com áreas distantes do centro, habitadas por população de baixa renda, em que faltam equipamentos sociais (como hospital e escola) e infraestrutura (pavimentação e esgoto), e os transportes públicos são precários ou inexistentes. Enquanto isso, nos bairros distantes do centro que são habitados por populações de renda alta, os condomínios fechados, não há problemas de infraestrutura e de acesso à bens e serviços. Intermediariamente há bairros, com eixos de desenvolvimento da infraestrutura, que visam atender a população de classe média, com



investimento em pavimentação, canalização de água e esgoto, coleta de lixo, acesso ao transporte público e a criação de equipamentos sociais públicos e privados. (ALVES, 2013).

Nessa perspectiva, morar longe do centro assume significados diversos para as diferentes classes sociais, pois os de alta renda optam por morar nos condomínios por os associarem com segurança, melhor qualidade de vida e contato com a natureza, enquanto para os de renda baixa as periferias não são uma opção, elas significam possibilidade de sobrevivência. Ademais, essa população acaba ficando prisioneira da periferia, por falta de recursos para locomoção e acesso ao centro, sendo culpabilizada pela situação em que se encontra, sem que se questionem os motivos que as levam a habitar esses locais, como a falta de outras possibilidades e, a inexistência de uma política de habitação que os atenda. (ALVES, 2013).

Deste modo, consolida-se a não-cidade, ou seja, a separação das classes sociais em espaços urbanos distintos, que fragmenta e renega a função pública da cidade. (BALTRUSIS; D'OTTAVIANO, 2009). Ressalta-se assim a importância da “propriedade privada como fundamento para a reprodução das desigualdades socioespaciais nas diversas camadas da sociedade”. (ALVES, 2013, p. 114).

Portanto, problemas no planejamento espacial, territorial e urbano têm promovido o distanciamento social entre as diferentes classes sociais. O crescimento da cidade formal e informal reforça conflitos identitários e fomenta a crise de identidade entre as parcelas mais vulneráveis da população. O estímulo do Estado para a máxima ocupação do solo urbano estimula o desenvolvimento da indústria imobiliária e reforça a segregação socioespacial. “As implicações sócioespaciais e ambientais deste processo serão vivenciadas pela população das classes mais baixas, não assistidas pelas políticas públicas”. (FRÖHLIC, 2015, p. 13).

EXEMPLIFICANDO: A REALIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

O Município de Santa Cruz do Sul é considerado uma cidade média e se constitui como principal centro urbano e pólo regional do Vale do Rio Pardo/RS. Localiza-se na mesorregião centro-oriental do estado do Rio Grande do Sul, “desempenhando a condição de principal nó de comando e articulação da rede urbana regional, e como tal tem influenciado outras cidades da região no processo de urbanização e de produção de novos produtos imobiliários”. (FRÖHLIC, 2015, p. 12).



O processo de urbanização de Santa Cruz do Sul se acentuou nos últimos 20 anos, revelando dinâmicas desiguais e contraditórias de produção do espaço urbano. O aumento da população, e conseqüentemente do perímetro urbano ocupado, foi resultado do investimento da indústria local do tabaco, que aqueceu a economia regional. Isso despertou o interesse pelo investimento na construção civil na cidade, e os “agentes sociais passaram a ter papel principal nas transformações urbanas, refletindo na valorização desigual do solo, acentuando a segregação espacial entre os bairros”. (BOZZETTI; SILVEIRA, 2014, p. 05).

Com relação aos dados estatísticos do município, o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE refere que neste ano a população de Santa Cruz do Sul era de 118.374 habitantes, distribuídos em uma área da unidade territorial de 733,409 km², o que perfaz uma densidade demográfica de 161,40 hab/km². Além disso, totalizava 45 bairros e 13 condomínios urbanísticos/loteamentos fechados.

Do total de habitantes, 13.184 residiam na zona rural, e 105.190 na zona urbana, demonstrando a grande diferença de densidade demográfica existentes entre o rural e o urbano. De forma geral, o município contava com 45.032 domicílios, sendo que 40.554 são particulares ocupados; 4.387 são particulares não ocupados; e 91 são domicílios coletivos. (IBGE, 2010). Já em 2014, foram entregues 4.083 novos imóveis pelo “Programa Minha Casa, Minha Vida” (DEEPASK, s/d), que são Habitações de Interesse Social.

Mesmo um olhar mais rápido pela cidade mostra a grande diferença de espaços ocupados pelos habitantes urbanos, pois se verificam bairros como Menino Deus e Bom Jesus, com infraestrutura precária; bairros intermediários como o bairro Santo Inácio e o Arroio Grande, que possui ampla gama de serviços públicos e privados; e condomínios fechados, como o Costa Leste, o Country Ville e, o Reserva dos Pássaros, destinados para pessoas da classe A, com alto padrão aquisitivo. Também se verificam programas habitacionais destinados as classes populares, como as 922 casas do Loteamento Bem Viver, localizado no Bairro Dona Carlota, oriundas de investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Nesse contexto, até 2012, o município contava com 20 condomínios/loteamentos fechados, sendo que a maioria é para pessoas de alto-padrão aquisitivo. A localização espacial se dá na grande maioria no entorno da área de preservação ambiental (Cinturão Verde), oferecendo aos seus moradores o convívio com a natureza, segurança e excelente infraestrutura local. Já na direção sul se encontram moradias destinadas em grande parte a classe operária, com menor poder aquisitivo. (BOZZETTI; SILVEIRA, 2014).



A legislação municipal que trata da questão dos condomínios e loteamentos fechados data do ano de 2008, com a criação da Lei Municipal Complementar nº 390. Todavia, estes produtos imobiliários já existiam em Santa Cruz do Sul antes de 2008, em que, mesmo sem a existência de leis específicas sobre o processo de implantação e os impactos urbanos, o Poder Executivo Municipal foi pressionado pelo mercado imobiliário a aprovar a instalação de loteamentos e condomínios fechados. (FRÖHLIC, 2015).

Dessa forma,

Santa Cruz do Sul tem apresentado uma particular dinâmica de ocupação do seu território. As razões da diferenciação e da vanguarda deste tipo de produção do espaço urbano na cidade são de ordem geográfica, econômica e política. Geográfica porque diante da necessidade de expansão da área urbana, o mercado imobiliário tem pressionado o quadrante nordeste devido à presença do Cinturão Verde. As motivações de ordem econômica remetem à ascensão do PIB *per capita*, manifestado por consequência do aumento no poder aquisitivo da população. As razões de ordem política se relacionam à atuação do Estado no fomento deste tipo de investimento, dada através da regulação imposta em favor deste mercado. (FRÖHLIC, 2015, p. 51).

De acordo com informações do IPEADATA sobre finanças públicas municipais, em 2011 o município investiu em habitação e urbanismo o total de R\$ 8.044.245,65. Assim, perfaz-se um investimento per capita de R\$ 67,49/hab, bem abaixo da média nacional, de R\$ 207,75/hab. Já na estrutura administrativa e de governo, em dezembro de 2016 o site oficial da Prefeitura Municipal referia haver uma Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, subdividida em Departamento de Desenvolvimento Urbano, Projetos e Obras; Departamento de Planejamento Governamental; e o Departamento de Execução do Programa de Atendimento Habitacional - Pró-Moradia com recursos do FGTS, sendo que cada um destes é sub-setorializado em três divisões distintas. A Secretaria conta ainda com o Centro de Pesquisa e Qualidade Urbana e Rural – Cipur, cujas atribuições não estão especificadas.

As múltiplas divisões de uma mesma secretaria podem gerar o desconhecimento de uma divisão ou departamento sobre o trabalho da outra, gerando o dispêndio excessivo de dinheiro público e a destinação de verbas duplas para um mesmo problema. Apesar das atribuições especificadas na página referirem haver formas de articulação entre departamentos e com outras secretarias, verifica-se uma incongruência no fato do município também possuir uma Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação, que trabalha com a Política de Assistência Social, Política de Habitação, Política de



Segurança Alimentar e Nutricional. Também subdivida em múltiplos departamentos, um deles é o Departamento de Habitação, Conservação e Produção.

Percebe-se que há um departamento na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão que executa um programa habitacional, e há um departamento na Secretaria Municipal de Inclusão, Desenvolvimento Social e Habitação que trabalha da Política de Habitação. Questiona-se assim a função do planejamento territorial para o município, como está sendo pensada a política habitacional do município e a quem esta se destina, além de como está sendo a governança sobre o espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois do período em que os conceitos de ordenamento e planejamento territorial foram considerados irrelevantes, tem-se agora um período em que estes são considerados fundamentais para o desenvolvimento territorial e regional, principalmente em se tratando de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, é fundamental ter clareza dos conceitos com os quais se está trabalhando, pois a desvalorização destes, muitas vezes, se deve ao desconhecimento dos atores implicados no seu uso, principalmente dos gestores e governantes.

Além disso, é importante frisar que a explicitação de um conceito não pode traduzir exatamente os usos que se faz dele, pois estes são tão diversos quanto o são os atores e territórios envolvidos, sendo necessário analisar a cultura e as políticas vigentes em cada território. Portanto, o governo e os atores institucionais fazem sua própria leitura do que é planejamento e ordenamento do território, o que implica em ações e usos totalmente distintos e, muitas vezes incongruentes.

Isso se evidencia nos usos dos diferentes espaços urbanos em que o planejamento, que deveria atender a demandas de toda a população, é usado como alavanca para o mercado imobiliário, para a construção de espaços privativos dos ricos e espaços relegados ao uso dos mais pobres. A segregação socioespacial se evidencia nos condomínios fechados e nos bairros periféricos de casas populares, gerando uma supervalorização da questão econômica em detrimento de todas as outras. Criam-se populações distintas, que utilizam espaços urbanos e espaços públicos de forma diferente, sem trocas sociais ou culturais.



REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995. Texto técnico.

ABREU, M. Sobre a memória das cidades. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 19-39.

ALVES, G. da A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 109-122.

BALTRUSIS, N.; D'OTTAVIANO, M. C. L. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade sócio-espacial na metrópole paulistana. *Cad. CRH*, vol. 22, n. 55, Salvador, jan./Abr. 2009, p. 135-149. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010349792009000100008&script=sci_arttext>. Acesso em fevereiro de 2016.

BOZZETTI, J.; SILVEIRA, R. L. L. da. Aplicações dos sistemas de informações geográficas no estudo da expansão urbana em Santa Cruz do Sul – RS. *Anais do 2º SNPD e XIV SIMGeo*, setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/625.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 53-73.

CASER, U.; VASCONCELOS, L. *Mediation: How to promote better decision in Spatial Planning*. 1 st International Meeting – Geography & Politics, Policies and Planning; 3. 05/03/2013, Porto: PublicaçõesElectrónicas nº1, p. 157-166.

CÓRDOBA, M. B. F. de. El interes general em La filosofia política. Um concepto ético y normativo necesario para laplanificación territorial. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 53, 2010, p. 121-146.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 41-51.

DEEPASK. O mundo e as cidades através de gráficos e mapas. *Portal Municipal: Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=Confira-os-indicadores-municipais-e-dados-demograficos-sociais-e-economicos-do-seu-municipio>>. Acesso em janeiro de 2016.

ETGES, V. E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re) conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.



FERRÃO, J. Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planejamento*, vol. 17, 2010, p. 129-139.

FERRÃO, J. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

FLORES, M. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. Santiago, Chile: RIMISP, março 2006. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Developimento.pdf>. Acesso em março 2015.

FRANCISCO, A. M. *Desafios do Desenvolvimento e do Ordenamento do Território na Província do Namibe (Angola)*. Dissertação de Mestrado em Gestão do Território/Especialização em Planejamento e Ordenamento do Território. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2013. Disponível em: <<http://run.unl.pt/bitstream/10362/11891/1/DISSERTA%C3%87%C3%82O%20Final.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

FRÖHLIC, C. P. *Loteamentos e condomínios fechados na cidade média de Santa Cruz do Sul-RS: uma análise sobre a constituição das áreas verdes*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/797/1/CamilaFrohlich.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

IBGE CIDADES. *Rio Grande do Sul: Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431680&search=rio-grande-do-sul|santa-cruz-do-sul|infograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em janeiro de 2016.

IPEADATA. *Regional - Finanças Públicas – Finanças Municipais*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acessado em 28 de janeiro de 2016.

LARCHER, José Valter Monteiro. *Diretrizes visando à melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de Habitações de Interesse Social*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

LIRA, L. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006. (Serie Gestión Pública, nº 59). Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7316/S0600462_es.pdf;jsessionid=2FFEF6C8AEC7381E4C2628AC1BA8C9F4?sequence=1>. Acesso em janeiro de 2016.

PAPUDO, R. M. *Ordenamento do território: conceitos, princípios e objetivos*. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, 2007.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento
Regional
mestrado e doutorado



PEREIRA, M. *Cultura de Planejamento e Governança*: Contributos para a coesão territorial. 15º APDR, Anais. Cabo Verde, 2009. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/252A.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa – uma agenda para o futuro do Desenvolvimento Regional. In: *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*. Ano 3, n. 2, p. 52-65, out. 2013.

SANTA CRUZ DO SUL. *Site oficial do município*. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/links/secretarias>>. Acesso em janeiro de 2016.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª Ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2006.

SERPA, A. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (Orgs). *A produção do espaço urbano*: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2013, p. 97-108.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.