



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Expansão urbana e as lógicas de produção do espaço: Estudo da Região Metropolitana de Campinas**

**Urban sprawl and space production logic: Study of the Metropolitan Area of Campinas**

*Caroline Krobath Luz Pera, Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, [carolinepera@gmail.com](mailto:carolinepera@gmail.com)*

*Laura Machado de Mello Bueno, Coordenadora e Professora do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, [laurab@puc-campinas.edu.br](mailto:laurab@puc-campinas.edu.br)*

## RESUMO

Este artigo analisa a produção do espaço urbano contemporâneo contrapondo a expansão das áreas de fato urbanizadas com o intenso processo de crescimento das áreas legalmente urbanas, com foco no estudo das lógicas de produção atuantes nesses processos. Ao analisar as lógicas de produção do espaço urbano, não se focou nos agentes individuais, mas nos agentes coletivos - entendidos como grupos ou organizações que agem em determinada arena política. Notou-se que a expansão urbana da área estudada, a Região Metropolitana Campinas (RMC), ocorreu a partir de vetores induzidos pelas lógicas detentoras de maior poder político, econômico e ideológico para interferir nos rumos da produção do espaço. A verificação de uma dominação econômica e política se deu por meio da identificação empírica das lógicas de produção que mais atuaram na alteração da legislação urbanística municipal que trata a questão da expansão urbana. A questão da dominação ideológica foi estudada a partir da identificação das justificativas utilizadas por esses agentes coletivos dominantes para legitimarem a constante necessidade de expansão das áreas legalmente urbanas, permanecendo velados os reais interesses políticos e econômicos por trás desses processos.

**Palavras Chave:** Expansão Urbana Contemporânea; Região Metropolitana de Campinas; Produção do Espaço Urbano, Perímetro Urbano; Lógicas de produção do espaço urbano.

## ABSTRACT

This article analyzes the contemporary urban sprawl by contrasting the expansion of urbanized areas with the intense process of growth of legally urban areas, with a focus on the study of the production logics involved in these processes. When analyzing the logics of production of the urban space, it did not focus on the individual agents, but on the collective agents - understood as groups or organizations that act in a determined political arena. It was noticed that the urban expansion of the studied area, the Campinas Metropolitan Area, occurred from vectors induced by the logics that had greater political, economic and ideological power to interfere in the direction of urban sprawl. The verification of an economic and political domination occurred through the empirical identification of the logics of production that most acted in the alteration of the municipal urban legislation that deals with the question of urban expansion. The question of ideological domination was studied from the identification of the justifications used by these dominant collective agents to legitimize the constant need for expansion of the legally urban areas, remaining veiled the political and economic interests behind these processes.

**Keywords:** Urban Sprawl, Metropolitan Area; Urban Space Production; Urban Perimeter; Urban Space Production Logics.

## INTRODUÇÃO

O lampejo que originou este trabalho surgiu após uma audiência pública realizada no município de Valinhos-SP. Discutia-se a aprovação de alterações no Plano Diretor Municipal com a finalidade de incluir áreas legalmente rurais ao perímetro urbano. O motivo exposto pelo setor público municipal pautou-se no discurso da necessidade de mais terrenos vagos para construção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), a serem implementados pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Era lançado às classes mais pobres, como de costume, o fado de morar em áreas afastadas da área urbana consolidada, que configuram territórios além da dicotomia urbano e rural, muitas vezes carentes de redes de infraestrutura e urbanidade<sup>1</sup>.

Na ocasião da audiência, outro ponto que chamou atenção foi a quantidade de área a ser incluída ao perímetro urbano, pois essa revelava-se quantitativamente superior à destinada para as unidades habitacionais previstas no empreendimento do PMCMV. Este fato levantou suspeitas acerca de possíveis intenções políticas, econômicas e ideológica não declaradas pelo setor público neste processo, escondidas sob os objetivos de provisão habitacional. Há tempos a região a ser incluída na área legalmente urbana do município sofre pressões, por parte de agentes promotores do espaço, para sua inclusão ao perímetro urbano. Porém só recentemente, por meio da argumentação da provisão habitacional de interesse social, obteve-se a legitimidade necessária para sua aprovação, permanecendo encobertos os interesses políticos e econômicos por trás da justificativa social.

No contexto nacional, a prática de incorporar terras rurais à zona legalmente urbana é recorrente mesmo diante de realidades municipais em que a carência de localidades para implantação de novos empreendimentos inexistente, permanecendo ocultos os reais motivos propulsores dessas modificações. Como veremos no decorrer deste artigo, observou-se que se mantém inabalável a postura permissiva do setor público, que beneficia agentes ligados ao mercado imobiliário em detrimento dos interesses públicos e coletivos.

A partir do caso encontrado em Valinhos, resolveu-se verificar se nos demais municípios da Região Metropolitana de Campinas (RMC)<sup>2</sup> os processos de expansão urbana ocorrem da mesma forma. Este é portanto um trabalho que analisa as transformações relativas ao uso e ocupação do espaço a partir do processo contemporâneo de crescimento urbano. Por meio do estudo de caso refletiu-se sobre a expansão contemporânea das áreas urbanizadas, contempladas ou não por redes de infraestrutura e urbanidade, e das áreas legalmente urbanas, entendidas enquanto ampliação do estoque de terra inserido no perímetro urbano grafado em lei municipal.

Por meio da análise do processo de expansão das áreas urbanizadas na RMC, percebe-se um território com acentuada fragmentação socioespacial, dotado de áreas específicas voltadas à população de renda alta e outras para a de baixa renda. É, além disso, representativo o

---

<sup>1</sup> Urbanidade, termo introduzido por Ribeiro (1995), refere-se a processos de urbanização compatíveis com o agudo grau de urbanização alcançado nas últimas décadas no Brasil, que não conquistou, igualmente, urbanidade- entendida enquanto conquista coletiva de amadurecimento das relações políticas e socioculturais no espaço urbano. Tal incongruência histórica do desenvolvimento brasileiro pode ser melhor apreendida por meio da observação da qualidade da vida urbana e das condições materiais e sociais.

<sup>2</sup> A RMC – institucionalizada pela Lei Estadual nº 870/2000, apresenta hoje vinte municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

esgarçamento do tecido urbano ocasionado pela consolidação de aglomerados com baixa densidade populacional. A região é também repleta de vazios metropolitanos e intraurbanos, sendo extremamente dependente de vias regionais e metropolitanas, que configuram o cotidiano da população a partir de uma escala metropolitana, tornando-a dependente do movimento pendular via transporte motorizado individual, pois o transporte público metropolitano é praticamente inexistente.

Entre 2000 e 2010, enquanto a área urbanizada da RMC cresceu 55 km<sup>2</sup>, a área legalmente urbana aumentou, aproximadamente, em 198 km<sup>2</sup>, com acréscimo de outros 86 km<sup>2</sup> até 2015. Compreendendo atualmente 42% da área total da região metropolitana. Isto é, houve um crescimento cinco vezes maior da área inserida dentro do perímetro urbano se comparado com o crescimento das áreas de fato urbanizadas. A relevância desta pesquisa está na atualidade desta problemática, o constante espraiamento da área urbana em municípios metropolitanos, diante de um setor público altamente permissivo. Este trabalho contribui para explicitar que a maneira com que o poder público – Executivo e Legislativo – planeja por meio de leis seu território e orquestra as lógicas atuantes na produção do espaço urbano está intrinsecamente associada ao padrão de espaço produzido: disperso, segregado socioespacialmente, fisicamente fragmentado e repleto de desigualdades socioambientais.

### **EXPANSÃO DAS ÁREAS LEGALMENTE URBANAS E A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO**

Ao trabalhar com o tema da expansão urbana, refletiu-se sobre a ampliação das áreas legalmente urbanas – ou seja, do estoque de terras inserido dentro do perímetro urbano grafado em lei municipal – e sobre a análise do crescimento das áreas de fato urbanizadas, contempladas ou não, por redes de infraestrutura e urbanidade. Neste trabalho, o termo “crescimento urbano” foi utilizado como sinônimo de “expansão urbana”, pautando-se no entendimento de que em ambos supõe-se processos de ocupação de áreas até então não parceladas, localizadas em territórios rurais ou espaços que vão além da dicotomia urbano-rural. Assim, quando se menciona termos como “expansão urbana” ou “crescimento urbano”, é preciso ficar claro que não foram realizadas análises de processos de verticalização, requalificação, urbanização ou reabilitação em áreas urbanas centrais e consolidadas. Foram observados apenas novos vetores de expansão urbana em áreas que, há pouco, eram glebas localizadas nas franjas das áreas urbanizadas.

Entende-se expansão urbana como processo de produção social do espaço urbano, optando-se pela não utilização do termo “processo de urbanização” como sinônimo de “expansão urbana”, por entendê-lo enquanto reflexão teórica que aborda a passagem da economia brasileira de rural para urbana. Ou, como abordam Santos (1996) e Castells (1983), enquanto aumento da população urbana em detrimento da população rural – o que, por consequência, gera ou não espraiamento no tecido urbano.

Segundo Villaça (2011), provavelmente o maior avanço ocorrido no campo da geografia tenha sido a consciência e a difusão das ideias de Lefebvre, Harvey, Gottdiener e tantos outros, para os quais “[...] o espaço social, no nosso caso o espaço urbano, é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza, mas é produto produzido pelo trabalho humano”. (VILLAÇA, 2011, p. 37). Foi só a partir dessa concepção do espaço enquanto produto social que se tornou possível inserir o estudo do espaço urbano

(...)na lógica do materialismo histórico, da dominação e do conflito de classes, coisa que não só não tinha sido possível antes, como também vinha

entravando o desenvolvimento da geografia, impedindo-a de ultrapassar a etapa primária de uma ciência humana que se limitava à simples descrição do espaço. (VILLAÇA, 2011. p. 37).

Tornou-se possível, portanto, explicar o espaço urbano através da articulação deste com o restante da estrutura urbana e da totalidade social. Villaça chamou de **totalidade social** os aspectos **econômicos, políticos e ideológicos** existentes em processos de produção do espaço urbano. Assim, ao estudar a expansão urbana contemporânea, caminhou-se nesse sentido, buscando uma abordagem do espaço urbano enquanto produto e processo das diferentes lógicas de produção que disputam o espaço urbano e verificando, nesses processos, a sobreposição de uma dominação econômica, política e ideológica por parte de determinados agentes na produção da expansão urbana na RMC. Desta forma, evidencia-se claramente a participação do espaço urbano na dominação social da sociedade brasileira:

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano. (VILLAÇA, 2011, p. 53.).

Notou-se, por intermédio desta pesquisa, que as áreas urbanizadas e as áreas legalmente urbanas se expandiram, nos últimos anos, a partir de vetores induzidos por quem possui poderes políticos, econômicos e ideológicos para interferir nos rumos da produção do espaço urbano. A verificação de uma **dominação econômica e política** na RMC ocorreu por meio da identificação empírica das lógicas de produção que mais atuaram na elaboração ou alteração da legislação urbanística municipal que trata a questão da expansão urbana. Já a questão da **dominação ideológica**, se traduz na forma como, via processos ideológicos, a classe dominante – política e econômica – produz e difunde ideias que podem esconder processos velados de gestão e produção do espaço.

Antes da apresentação do panorama verificado para a RMC, mostra-se importante compreender o que esta pesquisa chama de **“lógicas de produção do espaço atuantes na expansão urbana contemporânea”**. Sabe-se que o estudo das lógicas de produção envolve um setor econômico muito amplo. Contudo, aqui, estas lógicas representam os grupos ou agentes coletivos que, por terem interesses conflitantes, disputam entre si o uso e a ocupação do espaço urbano.

Ao lidar com as lógicas de produção do espaço urbano, não se pautou nos agentes individuais, ou seja, pessoas específicas atuantes nesses processos. A abordagem proposta lidou com os atores coletivos, entendidos enquanto grupos e ou organizações atuantes em determinada arena política, como por exemplo; o setor industrial, o setor de comércio e de serviços, o mercado, o Estado e os que ocupam territórios devido à necessidade de morar nos mesmos, já que não são contemplados nem por políticas habitacionais, nem possuem poder aquisitivo para comprar ou alugar imóveis via mercado imobiliário formal ou informal.

Entre as lógicas citadas, as três últimas baseiam-se no trabalho de Abramo (2005), que identifica três lógicas de produção do espaço atuantes na produção habitacional de um Estado Neoliberal: a lógica do Estado, a do mercado e a da necessidade. A primeira é implementada através de programas de fornecimento de terra, de moradia ou de subsídios a determinados grupos da sociedade. Na segunda, a capacidade de acesso à terra e à habitação é inteiramente dependente da magnitude do capital monetário dos indivíduos ou dos grupos sociais. A terceira, a lógica da

necessidade, contempla aqueles que estão excluídos da lógica de mercado e do Estado, sendo o acesso à terra urbana dado pela ocupação de terras de terceiros ou subdivisão de lote.

Conforme Abramo (2005), a lógica do mercado é definida essencialmente pelo acúmulo de capital monetário, podendo as trocas dessa lógica ocorrerem de forma legal ou ilegal, caracterizando o que se convencionou chamar de mercado formal e informal. Tal lógica ocorre quando a distribuição da riqueza é determinada estritamente por relações de troca, quando os capitais político, simbólico e institucional perdem em ordem de importância. Para o autor, a lógica do Estado pauta-se neste agente enquanto coordenador social que tem o poder de definição sobre as formas de distribuição da riqueza da sociedade.

Já a terceira forma, denominada pelo autor de “lógica da necessidade”, diferente das demais, “[...] não exige um capital político, institucional ou monetário acumulado; a princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana”. (ABRAMO, 2005, p. 2). A lógica da necessidade baseia-se, simultaneamente, na motivação e instrumentalização social, sendo as favelas e as ocupações de terra e de edificações ociosas os principais exemplos desse tipo de coordenação social.

Ainda quanto ao papel do Estado neoliberal na produção do espaço urbano, faz-se necessário apresentar um último conceito utilizado para a compreensão da produção social do espaço urbano contemporâneo na RMC, a teoria da “máquina do crescimento urbano”, formulada em 1987 por Logan e Molotch, com abordagem que se atém a responder duas perguntas indissociáveis em sua resposta: Quem governa as cidades? E com quais objetivos a fazem?

Segundo Ferreira (2007), mostra-se como questão fundamental compreender quem efetivamente detém o controle do município, ainda mais se os objetivos fixados por quem o controla estejam relacionados a transformá-lo em uma “máquina de crescimento”, se beneficiando de significativos ganhos agregados. Faz-se necessário, portanto, verificar quem são os agentes/lógicas atuantes nessas coalizões, que, via de regra, canalizam agentes poderosos, como a “classe rentista”, de um lado, querendo obter lucro sobre a atividade construtiva, e o poder público, de outro, conformando políticas públicas em torno do “crescimento urbano”.

A participação do Estado como agente central da dinâmica de produção urbana é o elemento central da “máquina do crescimento”, conforme aponta Ferreira (2007). Essa teoria se alinha igualmente ao pensamento marxista, segundo o qual “[...] os processos de valorização dos lugares e as disputas da produção do espaço se dão sob a relação dialética entre mercado e estado.” (FERREIRA, 2007, p. 153). Isso porque as intenções “das classes rentistas” se harmonizam com as necessidades do poder público, ambas interessadas no “crescimento” das cidades:

Portanto, em essência a máquina do crescimento é, antes de tudo, um fantástico instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia. Nesse processo, o líder político local, como a personificação possível de uma figura que funde proprietário fundiário, empresário, empreendedor imobiliário e governante, passa a ter um papel de destaque na liderança da máquina do crescimento urbano. A ele se associam, geralmente, as elites urbanas interessadas nos ganhos que esta irá promover. (FERREIRA, 2007, p. 153-154).

Assim, conforme descrevem Logan e Molotch (1987 apud Ferreira, 2007, p. 153- 154), a “essas elites rentistas era dada a possibilidade de produzir a cidade conforme seus interesses, provocando a valorização fundiária por eles prevista, trazendo enormes lucros pessoais e

favorecendo o crescimento de suas cidades”, crescimento este que, via de regra, alegam ser realizado em prol do “bem” comum, beneficiando igualmente toda a população. O fato da produção do espaço ser controlada por uma coalização das elites – que se apropria dessas condições para fomentar, com o uso da ideologia, contextos favoráveis aos seus negócios – é uma das características intrinsecamente associadas à teoria da “máquina do crescimento urbano”, responsável pela construção de um ideário que afirma socialmente determinado aspecto como sendo a favor do bem comum. (FERREIRA, 2007).

A questão da ideologia, construída para legitimar aspectos da produção do espaço urbano que, na verdade, pouco ou nada beneficiam a grande maioria da população, apesar de construída para que se acredite nisso, voltará a ser discutida ao final deste artigo. Por enquanto, vale ressaltar que, no contexto verificado em nosso estudo de caso, o uso da teoria da “máquina do crescimento” deve ser utilizada com ressalvas, para não incorrer no erro de colocar as ideias fora do lugar, transpondo conceitos a realidades diversas sem devidas retificações – afinal, a expansão urbana observada na RMC, difere do contexto das cidades norte-americanas, estudadas por Logan e Molotch, assim como da metrópole paulista, analisada por Ferreira.

No contexto da RMC, o que se verifica não é uma maciça ação do Estado atuando na construção de grandes redes de infraestrutura – como estradas, portos, metrô, trens – para beneficiar áreas privadas. O que se nota é o mecanismo de utilização da máquina pública para permitir a expansão do perímetro urbano sobre áreas que são as mais convenientes a determinados agentes, principalmente ao mercado imobiliário, utilizando-se do princípio da construção de ideologias para justificar as expansões como ações que visam atender ao bem comum. O que se assemelham são as práticas, no que tange a realização de manobras por parte de elites endógenas à produção do espaço urbano, sendo, contudo, outras as proporções discutidas, pois, enquanto na teoria clássica da máquina do crescimento a ideologia utilizada é a da necessidade de crescimento urbano para inserir-se de forma competitiva na economia global, no caso das expansões de perímetro urbano, as ideologias relacionam-se à necessidade de criação de novas centralidades, da demanda de crescimento urbano para produção de habitação de interesse social ou à manutenção do mito de que, por si só, a expansão das áreas legalmente urbanas traz consigo “desenvolvimento econômico e urbano”.

## **AS LÓGICAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO ATUANTES NA EXPANSÃO DAS ÁREAS URBANIZADAS E DAS ÁREAS LEGALMENTE URBANAS NA RMC**

Para análise da inserção das lógicas de produção no espaço na RMC, foi realizado primeiramente um levantamento quantitativo a respeito da estimativa de novos lotes, unidades habitacionais ou domicílios produzidos pelas três principais lógicas atuantes na implantação de novos loteamentos ou empreendimentos habitacionais entre os anos de 2000 e 2014. Vale frisar que havia também a intenção de quantificar a produção de novas indústrias, comércios e serviços para o mesmo período, porém, devido à ausência de dados tabulados e de livre acesso sobre tais temáticas, não foi possível mapear, num primeiro momento do estudo empírico, a produção dessas lógicas atuantes na expansão urbana contemporânea. Contudo, como veremos adiante, mapeou-se a atuação dessas lógicas na segunda parte da pesquisa.

Os dados coletados nessa primeira fase foram organizados em tabelas específicas para cada uma das três lógicas<sup>3</sup>, sendo apresentada neste artigo apenas a tabela síntese (tabela 1) que dá conta do panorama verificado, com estimativas dos domicílios produzidos pela lógica da necessidade, das unidades habitacionais produzidas pela lógica do Estado e dos lotes produzidos pela lógica do mercado.

A lógica de produção da necessidade foi tabulada a partir de dados do Centro de Estudo da Metrópole (CEM) –, que estimou, por intermédio da utilização de dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, realizados pelo IBGE, o que chamou de domicílios em assentamentos precários<sup>4</sup>. Portanto, para quantificação da lógica da necessidade, foram utilizados os domicílios inseridos em setores precários e setores subnormais em 2000 e 2010, que, somados, representam a estimativa de domicílios em assentamentos precários. A lógica da necessidade não se pautou na identificação de novas favelas e loteamentos clandestinos, mas sim na produção habitacional de novos domicílios informais, geralmente associados à autoconstrução.

Os dados da lógica de mercado foram coletados a partir do número de lotes de acordo com os relatórios do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Governo do Estado de São Paulo (GRAPROHAB), que tem por função a aprovação de projetos para implantação de parcelamentos do solo para fins residenciais públicos ou privados no Estado de São Paulo.

A lógica do Estado pautou-se na coleta de dados de novas unidades habitacionais construídas com recursos estaduais, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e Programa Casa Paulista, e federais, oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV faixa 1, destinado a famílias de zero até três salários mínimos. Essas informações foram recolhidas por meio de pesquisas nos sites da Cohab-Campinas, da CDHU e na plataforma online Sihab da Empresa Paulista do Planejamento Metropolitano (EMPLASA).

---

<sup>3</sup> Caso haja interesse em conhecer as tabelas completas, consultar os anexos da dissertação “Processo contemporâneo de expansão urbana: legislação urbanística e lógicas de produção do espaço urbano- Estudo da Região Metropolitana de Campinas”. PERA, 2016.

<sup>4</sup> O trabalho desenvolvido pelo CEM identificou, levando em consideração características socioeconômicas, setores censitários precários que vão além dos setores Subnormais definidos pelo IBGE na fase de elaboração da base cartográfica do censo.

Tabela 1: Lógicas Atuantes na Produção de Novas Unidades Habitacionais, Domicílios e Lotes

	2000 até 2010			2000 até 2014			2005 até 2014		
	Estimativa de novos domicílios em assentamentos precários	% com relação à RMC	Ranking RMC	Estimativa de Unidades Habitacionais aprovadas	% com relação à RMC	Ranking RMC	Estimativa de novos lotes produzidos	% com relação à RMC	Ranking RMC
	LÓGICA NECESSIDADE			LÓGICA ESTADO			LÓGICA MERCADO		
Americana	600	1,12	13º	1369	3,28	5º	4.434	6,52	5º
Art. Nogueira	2.210	4,12	5º	640	1,53	13º	1.877	2,76	9º
Campinas	21.667	40,39	1º	16.767	40,17	1º	13.108	19,27	2º
Cosmópolis	1.688	3,15	8º	989	2,37	8º	1.434	2,11	13º
Eng. Coelho	1.001	1,87	10º	301	0,72	17º	684	1,01	15º
Holambra	56	0,10	19º	0	0,00	19º	448	0,66	17º
Hortolândia	10.742	20,02	2º	5.044	12,08	3º	6.360	9,35	4º
Indaiatuba	2.109	3,93	6º	2.254	5,40	4º	15.253	22,42	1º
Itatiba	1.882	3,51	7º	1.276	3,06	7º	6.480	9,53	3º
Jaguariúna	525	0,98	14º	802	1,92	12º	2.748	4,04	8º
Monte-Mor	3.321	6,19	4º	898	2,15	10º	1.345	1,98	14º
Morungaba	-	-	-	0	0,00	19º	70	0,10	19º
Nova Odessa	169	0,32	17º	865	2,07	11º	1.588	2,33	11º
Paulínia	707	1,32	12º	595	1,43	14º	1.814	2,67	12º
Pedreira	510	0,95	15º	445	1,07	16º	426	0,63	16º
Santa B. D'O	824	1,54	11º	1.341	3,21	6º	3.010	4,43	6º
Santo A. de P.	62	0,12	18º	144	0,34	18º	182	0,27	18º
Sumaré	4.091	7,63	3º	6.550	15,69	2º	2.974	4,37	7º
Valinhos	1.178	2,20	9º	920	2,20	9º	2.226	3,27	8º
Vinhedo	301	0,56	16º	542	1,30	15º	1.623	2,39	10º
RMC	53.643	100	-	41.742	100	-	68.021	100	-

Elaboração: Pera (2016). Fonte: Lógica necessidade: Centro de Estudo da Metrópole. Lógica Estado: sites Cohab-Campinas, CDHU, Sihab da Emplasa. Lógica do Mercado: Relatórios do GRAPROHAB de 1994 a 2014.

Apesar de as estimativas apresentadas na tabela 1 não abrangerem exatamente o mesmo período temporal, elas quantificam, aproximadamente, a produção oriunda de cada lógica na última década. Das três lógicas com dados disponíveis para análise, nota-se que a lógica de produção do mercado, como esperado, foi a mais expressiva na RMC, totalizando cerca de 42% da produção de novos lotes urbanos voltados à produção habitacional. Em seguida, a lógica mais atuante é a da necessidade, com aproximadamente 33% da produção e, por último, a lógica do Estado, com produção em torno de 25%.

Em relação aos municípios que mais se expandiram a partir de cada um dos três tipos de lógicas de produção que envolvem a produção habitacional (tabela 2), verificou-se que o processo de expansão de novos lotes, unidades habitacionais ou domicílios mostrou-se mais intenso em Campinas, Indaiatuba e Hortolândia, havendo expansão de perímetro urbano, apenas nas duas primeiras cidades, pois Hortolândia não possui perímetro urbano municipal, sendo possível o parcelamento em todo o território.

Tabela 2: Ranking dos Municípios com Maior Produção por lógica de produção atuante no Crescimento Urbano

	Necessidade	Estado	Mercado
1º	Campinas	Campinas	Indaiatuba
2º	Hortolândia	Sumaré	Campinas
3º	Sumaré	Hortolândia	Itatiba
4º	Monte Mor	Indaiatuba	Hortolândia
5º	Arthur Nogueira	Santa Bárbara D' Oeste	Americana
6º	Indaiatuba	Cosmópolis	Santa Bárbara D' Oeste

Elaboração: Caroline Pera (2016).

As estimativas acima apresentadas englobam a produção habitacional localizada tanto em áreas periféricas do município, quanto centrais. Portanto, nem todas configuraram alterações no perímetro urbano municipal. Para visualizar os casos que configuraram alterações parte-se para uma segunda fase da pesquisa, realizada por meio das cartografias de 1 a 4, a seguir.

Os mapas de 1-4 contrapõem o perímetro urbano atual de cada um dos municípios da RMC com a espacialização das lógicas atuantes na produção do espaço, sendo possível notar que, após 2010:

- A lógica do Estado atuou na produção de alterações no perímetro urbano em três municípios: Valinhos, Indaiatuba e Campinas;
- A lógica na necessidade não foi responsável por expansões de perímetro urbano;
- A lógica do mercado atuou na expansão do perímetro urbano para implantação de novos empreendimentos em cinco municípios, Valinhos, Indaiatuba, Monte Mor, Itatiba e Jaguariúna;
- A lógica do setor industrial e de comércio e serviços esteve envolvida na expansão de perímetro urbano para implantação de empreendimentos em dois casos - Indaiatuba e Monte Mor.

Este panorama pode evidenciar a força política, econômica e ideológica que cada uma destas quatro lógicas de produção do espaço urbano possui no contexto da RMC, sendo a lógica da necessidade a única incapaz de promover alterações na legislação urbanística, com o intuito de orientar os rumos da produção e gestão do espaço urbano.

Quanto à inserção urbanística, verificou-se que em quase 100% dos casos, os novos trechos legalmente urbanos encontram-se extremamente afastados da área urbana já consolidada, se configurando como bairros satélites, com poucas conexões viárias, apenas uma rodovia ou estrada municipal. Nota-se, portanto, a formação de diversos aglomerados fragmentados, pulverizados pelo território sem se configurarem como bairros dotados de serviços urbanos e de urbanidade, sendo, a grande maioria, loteamentos residenciais, implantados sob a forma de condomínio e loteamentos fechados, voltados a vida autosegregada, segundas residências ou áreas de sítio e chácaras de recreio. OU empreendimentos industriais.

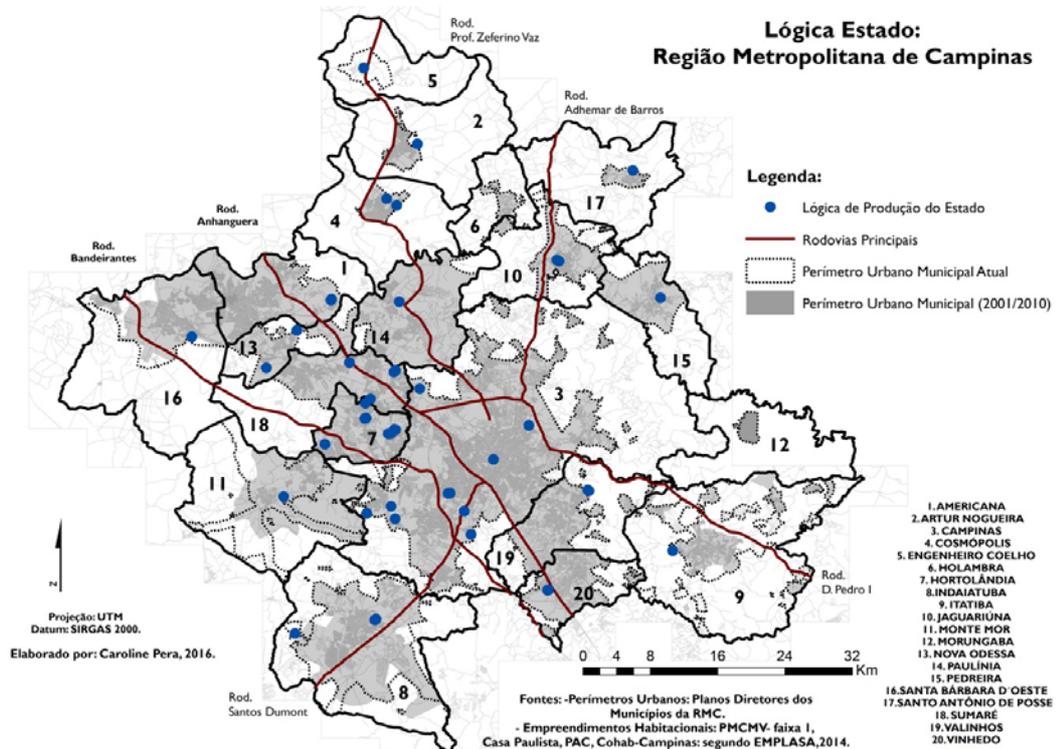


Figura 1 Lógicas de produção atuantes no crescimento urbano. Lógica do Estado. Fonte: Vide mapa. Elaboração: Caroline Pera (2016).

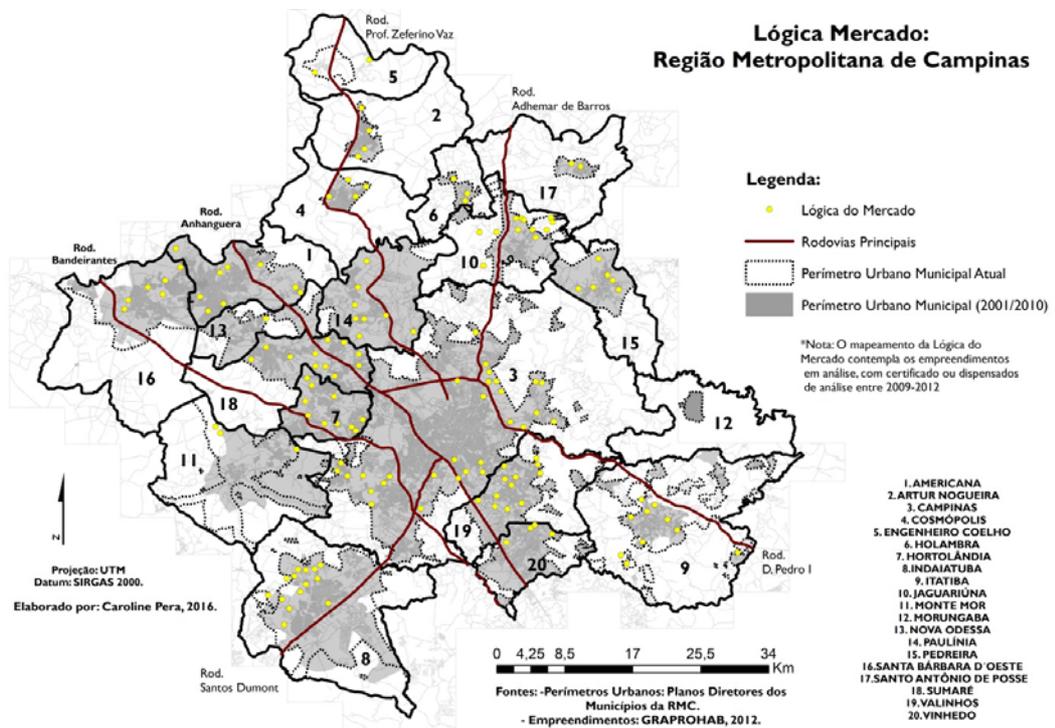


Figura 2 Lógicas de produção atuantes no crescimento urbano. Lógica do Mercado. Fonte: Vide Mapa. Elaboração: Caroline Pera (2016)

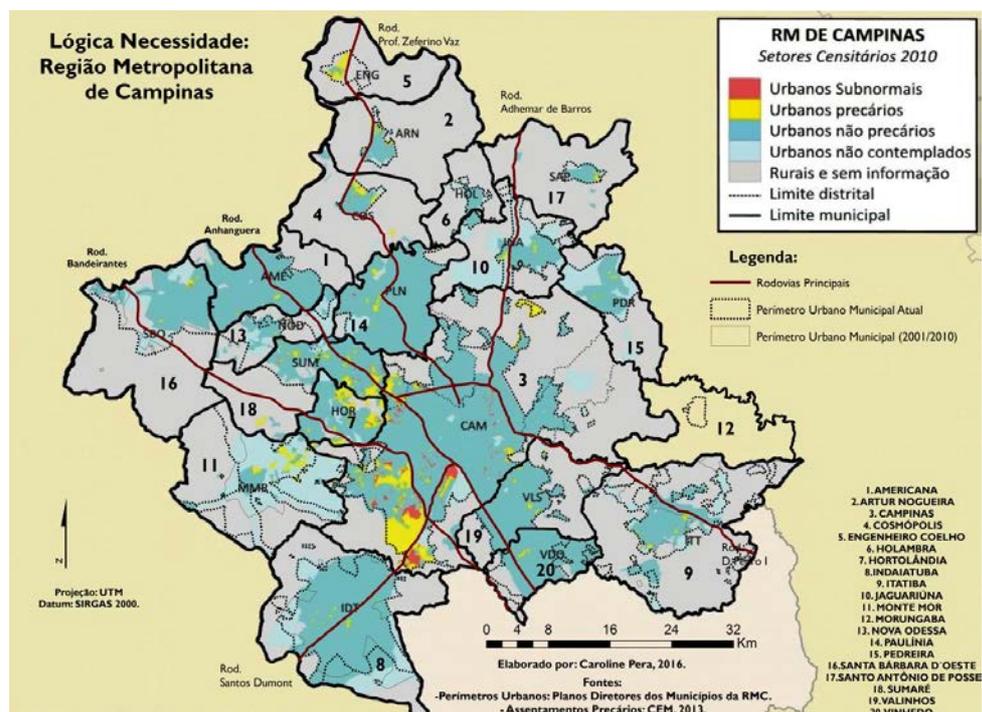


Figura 3 Lógicas de produção atuantes no crescimento urbano. Lógica da Necessidade. Fonte: Vide Mapa. Elaboração: Caroline Pera (2016)

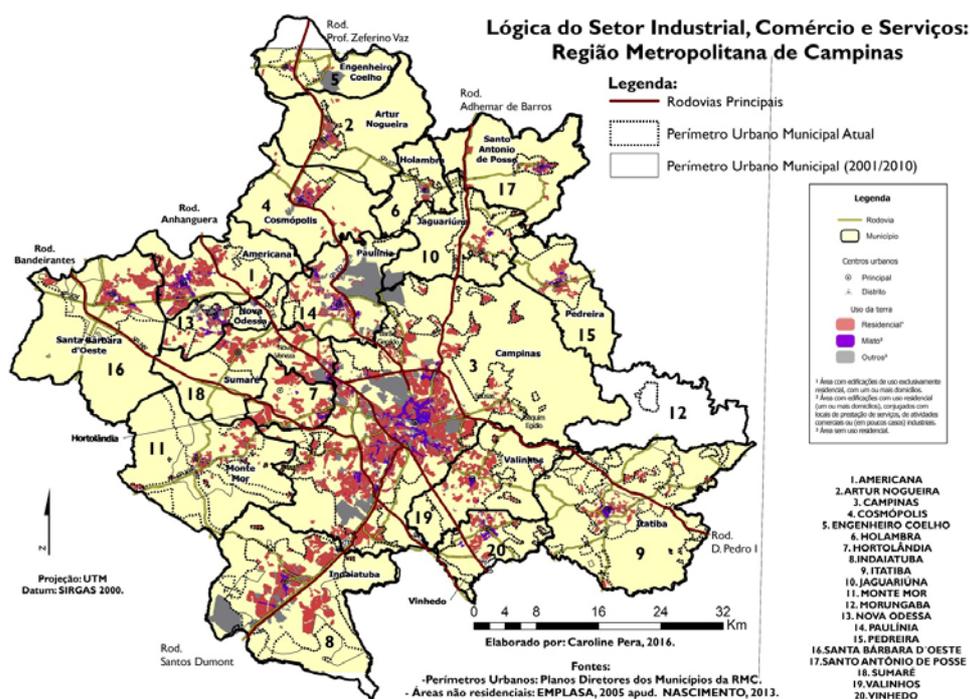


Figura 4 Lógicas de produção atuantes no crescimento urbano. Lógica do Setor Industrial, Comércio e Serviços. Fonte: Vide Mapa. Elaboração: Caroline Pera (2016).

## JUSTIFICATIVAS E IDEOLOGIAS CONSTRUÍDAS PARA LEGITIMAR A EXPANSÃO URBANA CONTEMPORÂNEA DAS ÁREAS LEGALMENTE URBANAS

Além da caracterização e quantificação das lógicas de produção atuantes na produção dos espaços recém-incorporados ao perímetro urbano municipal, pesquisou-se a argumentação utilizada pelo setor público para legitimar a expansão das áreas legalmente urbanas em cada uma das situações encontradas. Estas informações encontram-se e sintetizadas no quadro abaixo:

Tabela 3 Justificativas Utilizadas pelo Setor Público para Legitimar a Expansão do Perímetro Urbano.

Síntese das Justificativas utilizadas pelo setor público para legitimar a expansão do perímetro urbano
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entende-se como <b>inapropriada a existência de um perímetro urbano fragmentado</b>, portanto deve-se incluir as glebas faltantes ao perímetro urbano pois a “descontinuidade das áreas urbanas não se traduziu em desenvolvimento sustentável, ao contrário, acabou gerando uma relação de dependência e de conflitos socioeconômicos e ambientais na região”. (SIC).</li> <li>- Deve-se expandir o perímetro urbano para <b>criação de uma nova centralidade</b>, “de forma a reduzir os deslocamentos de origem/destino, com aumento da oferta de infraestrutura, comércio e serviço, estimulando a geração de emprego e renda”. (SIC).</li> <li>- Deve-se expandir o perímetro urbano para <b>regularização de loteamentos fechados já aprovados e consolidados em zona rural</b> por meio da Lei 8.853/96, que dispõem sobre a fixação de critérios para a criação de Bolsões Urbanos na área rural de Campinas.</li> <li>- Para <b>regularização de empreendimentos</b> já aprovados, nos quais, segundo o artigo 2º da Lei Municipal de Campinas, nº 8.161/1994, permite-se <b>que, se 70% de uma gleba onde se pretende instalar um loteamento esteja dentro do perímetro urbano, fica permitido incluir os 30% restantes no projeto do loteamento sem pagamento de contrapartidas</b>.</li> <li>- Para <b>regularização de empreendimentos que diferem, por suas características urbanas, do principal uso do solo rural do local</b>.</li> <li>- Para <b>regularização de empreendimento de HIS realizado</b>, pela COHAB- Campinas, <b>em área rural, por ser economicamente mais viável</b>.</li> <li>- Inclusão de uma área ao perímetro urbano pelo fato de já <b>“estar incrustada em área urbana delimitada por eixos viários e estar localizada entre áreas já urbanizadas e infraestruturadas, possuindo características de vazio urbano”</b>. (SIC).</li> <li>- <b>Criação de um “polo regional na região, possibilitando a implantação de indústrias às margens da rodovia e criação de centralidade</b>, com a implantação de comércios e serviços, além de ofertar áreas de lazer, através da constituição de um grande parque público de fácil acessibilidade aos moradores daquela região”. (SIC).</li> <li>- <b>Por considerar a expansão uma readequação necessária para o “desenvolvimento da cidade”</b>, pois as alterações visam aumentar a área de desenvolvimento econômico, criando mais espaços para indústrias e comércio. Além disso, “com mais áreas de expansão econômica, a meta é fazer com que a especulação imobiliária perca força e que a cidade possa oferecer preços mais competitivos para a indústria e comércio”. (SIC).</li> <li>- Deve-se expandir o perímetro urbano <b>para “amenizar o déficit de lotes acessíveis à população, contribuindo assim para a realização do sonho da casa própria de nossos munícipes”</b>. (SIC).</li> <li>- <b>Criação de áreas de interesse social</b> para viabilizar novas moradias populares.</li> </ul>

- Alega-se que o **alto valor do solo urbano dificulta a implantação de HIS no município**, onde o mercado imobiliário é intenso, sendo necessário expandir o perímetro urbano sobre áreas rurais por serem regiões com solo de menor valor.
- **Aproveitar-se do processo de revisão do Plano Diretor Municipal para anexar mais áreas ao perímetro urbano.**

Fonte: Caroline Pera (2016).

Observa-se que os discursos utilizados se repetem no contexto da RMC. Sempre pautados na ideia de levar desenvolvimento econômico por intermédio da expansão de áreas industriais e comerciais; do alto valor da terra urbana bem localizada como obstáculo para fazer habitação de interesse social – sendo necessário, por isso, implantá-las em terras inseridas em um contexto urbano-rural onde o valor do solo é mais baixo em comparação com os terrenos urbanos dotados de boa localização e bem infraestruturados –; na ideia de que é “racional” incluir na área urbana o restante faltante de loteamentos cujos empreendedores englobaram áreas rurais e os fecharam, ferindo duplamente a legislação, sem sanções e sem exigência de pagamento de contrapartidas para o setor público; da promoção de novas centralidades ou polo industrial regional – interpretados como se sempre fossem socialmente desejáveis devido à concentração de novos polos geradores de emprego, comércio e serviços.

Em Itatiba, Monte Mor, Jaguariúna e Engenheiro Coelho aproveitou-se a revisão do Plano Diretor para inclusão de mais áreas ao perímetro urbano, mesmo havendo altas taxas de vacância fundiária no espaço intraurbano. Outra situação encontrada é a alteração de perímetro urbano voltada a atender empreendimentos do PMCMV, sendo um agravante dos casos aqui registrados, a proximidade entre esses empreendimentos habitacionais e zonas de interesse ambiental, como em Indaiatuba e Valinhos. Essas aprovações, sobre ou nas proximidades de APAs, mostram-se ainda mais injustificáveis em municípios como o de Valinhos, notoriamente prejudicado em relação ao abastecimento de água, com rodízio desde o final de 2013 (BUENO; PERA, 2014).

Registra-se um descompasso entre o território que está sendo “planejado” e as reais potencialidades e fragilidades ambientais e sociais existentes nesses locais, como observado também em Campinas, que pretendia expandir seu perímetro sobre áreas de interesse ambiental, compostas por fragmentos de cerrado e remanescentes de floresta estacional semidecidual, como a mata do Haras Boa Vista, as matas do Córrego do Banhado e o grotão do Núcleo Santa Isabel.

É igualmente importante frisar que parte dos municípios da RMC continua a legitimar sua expansão urbana pautando-se na ideologia de que o crescimento da área urbana municipal traz, por si só, desenvolvimento urbano. Definição questionável, já que em suas legislações urbanísticas não foram encontrados instrumentos que revertam para todo o município parte dos ganhos sociais e financeiros obtidos com a alteração de perímetro urbano. É preciso que o desenvolvimento urbano seja compreendido como um processo mais abrangente do que o simples espraiamento do tecido urbano, pois a expansão urbana sobre o rural pode estar relacionada, ou não, a um futuro desenvolvimento urbano do município.

Marx (apud. Lefebvre, 1999) discernia crescimento de desenvolvimento, porque evitava confundir o quantitativo e o qualitativo, mas para ele o crescimento (quantitativo) e o desenvolvimento (qualitativo) podiam e deviam caminhar juntos. Como apontam Bueno et al. (2012), o termo desenvolvimento urbano carrega um conteúdo dúbio. Pode ser interpretado como a denominação de políticas públicas. Por outro lado, é uma atividade de um setor capitalista. Ou seja, é usual a utilização do termo desenvolvimento urbano denominando estruturas municipais

de gestão territorial em paralelo ao uso do termo pelos setores econômicos de produção imobiliária, tornando a política urbana do município e os negócios imobiliários sinônimos, para o senso comum.

É preciso que o desenvolvimento urbano seja compreendido como um processo mais abrangente do que o simples espraiamento do tecido urbano, pois a expansão urbana sobre o rural pode estar relacionada – ou não – a um futuro desenvolvimento urbano do município, ou, como proposto por Souza (2005), a um desenvolvimento socioespacial. Para o autor, desenvolver-se não necessariamente implica em crescimento horizontal urbano; aprovação de novos empreendimentos imobiliários; modernização do espaço e dos transportes; em áreas embelezadas e remodeladas. O conceito está associado a um desenvolvimento que visa conquistar, simultaneamente, justiça social e ambiental por meio da melhora da “qualidade de vida para um número crescente de pessoas<sup>5</sup>”, não devendo ser meramente econômico, mas, sim, socioespacial.

Foi constatado por esta pesquisa que, em praticamente todos os Planos Diretores dos municípios da RMC, está presente o termo desenvolvimento urbano, porém cabe enfatizar que, mesmo nas situações nas quais a utilização do conceito se dá enquanto sinônimo de desenvolvimento sócioterritorial, sua real efetivação mostra-se truncada, pois as diretrizes propostas, quando existem, possuem aplicação genérica e de pouca concretude. Acredita-se que a avalanche da utilização do termo esteja relacionada ao momento de elaboração dos planos analisados – todos entre 2001 e 2012, no contexto da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), lei federal que nasce do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/83) e que regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição de 1988<sup>6</sup>.

Foi somente no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (2004), elaborado pelo Ministério das Cidades, que se encontrou a definição do termo desenvolvimento urbano, descrito enquanto espacialização efetiva de melhorias no território urbano – tendo estas papel chave na “melhoria da qualidade de vida”<sup>7</sup> de todos os habitantes da cidade e tendo como objetivo fundamental o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção das cidades. Como nenhuma lei federal define de forma objetiva o que é desenvolvimento urbano, permite-se que cada município se aproprie do termo da maneira que o compreende, interpretando-o de acordo com seus interesses políticos, econômicos e sociais.

---

<sup>5</sup> Expressão conforme citada por Souza (2005). Encontra-se com aspas pois, assim como o termo “desenvolvimento urbano”, a definição de “qualidade de vida para um número crescente de pessoas” possui igualmente certo grau de abstração em sua caracterização, carecendo também uma definição calcada em indicadores sócioespaciais e socioambientais.

<sup>6</sup> Na Constituição Federal de 1988, o termo desenvolvimento urbano aparece em dois artigos: 1) Art. 21, que dispõe a respeito da competência da União em instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento, transporte urbano, infraestrutura de energia e telecomunicações; 2) Art. 182, que dispõe sobre o objetivo da política de desenvolvimento urbano municipal, a qual deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No Estatuto da Cidade o termo desenvolvimento urbano aparece em três artigos: nos Art. 2 e Art. 3, ambos no capítulo que trata das diretrizes gerais, e no Art. 43, que dispõe sobre a gestão democrática. Percebe-se que, mesmo no Estatuto da Cidade, não existe uma definição concreta acerca do termo. Apenas são reforçados aspectos já introduzidos pela Constituição de 1988, ou seja, a necessidade de cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a necessidade da gestão democrática.

<sup>7</sup> Expressão conforme citada no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (2004). Encontra-se com aspas pois, assim como o termo “desenvolvimento urbano”, a definição de “melhoria da qualidade de vida” possui igualmente certo grau de abstração em sua caracterização, carecendo também uma definição calcada em indicadores sócioespaciais e socioambientais.

A ideologia do desenvolvimento urbano é apenas uma das justificativas utilizadas para legitimar o processo de expansão das áreas legalmente urbanas. A construção destas justificativas fazem parte de um processo ideológico. Segundo Ferreira (2007), a ideologia pode ser tratada em sua acepção marxista ou apenas como um conjunto de ideias e crenças coletivas que regem a sociedade:

O sentido marxista designa o processo de construção e disseminação, pelas classes dominantes, de uma falsa representação teórica da realidade, criando uma consciência social que aceite e legitime o seu poder. Para Marx, o conceito de ideologia está evidentemente atrelado ao da luta de classes e da divisão social do trabalho. No nosso caso, acreditamos que tal visão de ideologia se aplica ao urbano uma vez que a produção do espaço reproduz no território, nas disputas pelo espaço e pela apropriação da sua valorização, as dinâmicas das lutas de classe. (FERREIRA, 2007, p. 47)

Ferreira (2007, p. 48) também aponta que a ideologia age como um instrumento “[...] para fazer destas ideias, ideias universais e, por isso mesmo, ideias dominantes, que acabam por esconder os conflitos inerentes à sociedade de classes. Legitimam, então, as relações de dominação e a passividade dos dominados frente à suposta naturalidade da sua condição”. Ou seja, as classes dominantes procuram fazer com que seus interesses, e as ideias que os consolidam, se tornem interesses e ideias não mais daquela classe em particular, mas de toda a sociedade. Mas como as classes dominantes controlam também o próprio Estado, o arcabouço educacional, ou ainda os sistemas de informação, elas dispõem de ferramentas eficazes para consolidar o processo ideológico de disseminação de determinadas representações sociais, tidas como versões “oficiais” da história. (Ferreira, 2007).

Esta manipulação é percebida na realidade observada na RMC, onde elites controladoras da máquina do crescimento precisam fazer uso de estratégias de convencimento da opinião pública para garantir e legitimar seus empreendimentos – tornando o primordial o papel da ideologia. A hipótese oriunda dos casos levantados nesta pesquisa é de que, utilizando-se de fragilidades de fato verificadas no território estudado – como a necessidade de produção de habitação de interesse social; a pertinência de criação de eixos de conexão entre bairros, evitando a fragmentação territorial, a eficácia da constituição de centralidades; o fato de ser imprescindível o combate à especulação imobiliária e essencial dar condições para o crescimento econômico por meio da implantação de indústrias, comércio e serviços –, constroem-se ideologias para legitimar a implantação de novos empreendimentos em localidades que na verdade só atendem especificamente necessidades de determinadas lógicas de produção e setores da sociedade, em detrimento da produção da cidade para o coletivo.

É claro que um município deve se preocupar em combater a especulação imobiliária. Mas seria a utilização da expansão área legalmente urbana o melhor caminho? Não existiriam instrumentos urbanísticos específicos para isso? É notória a necessidade de garantir áreas para implantação de HIS, porém será que o melhor caminho para equacionar esse déficit se dá por meio da expansão da área legalmente urbana e implantação desses conjuntos em locais afastados da cidade consolidada, carentes de redes de infraestrutura, serviços e urbanidade? Os caminhos conceituais parecem outros.

A utilização ideológica de justificativas, como as verificadas na tabela 3, para atestar a necessidade de expansão das áreas legalmente urbanas como única medida plausível para a promoção de desenvolvimento em determinado território revela meias verdades pois constroem a

falsa ideia de que as expansões de perímetro urbano beneficiarão igualmente toda a população, o que sabemos que não é verdade.

Assim como a implantação de novos empreendimentos, a constante expansão do perímetro urbano apresenta-se atrelada à lógica de produção capitalista do espaço, que, por meio da ação do Estado e do Setor Imobiliário, transforma a terra urbana em mercadoria. Portanto, ao estudar as ampliações ocorridas nos perímetros urbanos municipais, compreende-se uma das formas pelas quais o capitalismo amplia suas fronteiras de expansão. Como o capital produzido por este processo de expansão urbana não é redistribuído igualmente a todos os setores da sociedade, a legislação urbanística, quando alterada para beneficiar apenas uma parte dos setores da sociedade, torna-se um instrumento de manutenção de desigualdades socioambientais. Harvey (2012) aponta que, a forma como o capitalismo se utiliza da aplicação do excedente do capital no território acaba dissolvendo todos os tipos de direito, roubando da sociedade a possibilidade de uma ação de decisão coletiva sobre os rumos da produção da cidade, privando-a, dessa forma, do direito de ter acesso ao processo de participação.

Através do mapeamento das alterações de perímetro urbano ocorridas recentemente em municípios da RMC, observou-se que apenas uma parcela dos agentes, aqueles atuantes no que se pode chamar de arena oculta<sup>8</sup>, conseguem legitimar, por meio de alterações nas leis urbanísticas, os rumos de seus interesses na produção e gestão do espaço, evidenciando como a forte cultura patrimonialista presente na sociedade brasileira dificulta a implementação do Direito à Cidade de forma universal.

## REFLEXÕES FINAIS

Essa análise mostrou-se pertinente, pois, no Brasil a legislação define que o município somente pode licenciar construções dentro de áreas urbanas, tornando "obrigatória" a existência de áreas sem urbanização dentro desse limite legal. Assim, "confundem-se" as ampliações de perímetro planejadas pelo interesse público e social – por necessidade de novos espaços para receber o crescimento demográfico – com áreas rurais envolvidas por perímetro urbano devido ao interesse dos proprietários e empreendedores em valorizá-los, sem previsão de urbanização – o que resulta em encarecimento do acesso à cidade e transferência da valorização por investimentos públicos para o preço dos terrenos.

Além disso, esse acréscimo constante de novas áreas à zona urbana é altamente questionável, pois na grande maioria das cidades brasileiras, como nos municípios que integram a RMC, as taxas de vacância fundiária e imobiliária são elevadas e a densidade populacional baixa, demonstrando que as expansões urbanas não são fruto da necessidade de ter mais terras para as pessoas morarem, trabalharem ou terem lazer, mas sim, de uma lógica pautada na reaplicação dos lucros excedentes para gerar mais lucro aos agentes envolvidos na produção do espaço.

Nota-se na RMC, portanto, a manutenção da situação verificada por Miranda (2002), perdurando a existência de fortes relações entre a dinâmica da "máquina de crescimento urbano" e redes de

---

<sup>8</sup> O termo "arena oculta" foi desenvolvido por Ana Clara T. Ribeiro e Amélia Rosa Sá Barreto (2012) para denotar os espaços limitados e instavelmente institucionalizados em que efetivamente são decididos os rumos dos investimentos públicos no espaço urbano, e que, refletindo a natureza "transescalar" da atual fase do capitalismo, modificam recursos apropriados na produção da riqueza e ocultam da participação social as arenas políticas em que são decididos os processos mais relevantes para o futuro da vida coletiva.

"poder local", com práticas clientelistas na gestão do território, com o funcionamento de um circuito imobiliário especulativo. Assim, conserva-se o que a autora chamou de "interesses particularistas atuantes na fragmentação e enfraquecimento institucional do poder público local, com a predominância de uma visão do espaço como "campo de atuação exclusivo das elites", excludente, "pouco permeável à participação plural e democrática da sociedade", perpetuando o patrimonialismo, que privilegia relações mercantilistas em detrimento das pessoas que deveriam usufruir desses espaços.

Buscou-se uma abordagem do espaço urbano enquanto produto e processo das diferentes lógicas de produção que disputam o espaço urbano – verificando, nesse processo, a sobreposição de uma dominação econômica, política e ideológica por parte de determinados agentes na produção da expansão urbana da RMC, evidenciando que há uma clara participação do espaço urbano no processo de dominação social na sociedade brasileira. Quanto às lógicas de produção atuantes na expansão urbana contemporânea, notou-se que as áreas urbanizadas e a áreas legalmente urbanas se expandiram nos últimos anos a partir de vetores induzidos por aqueles que possuem poderes políticos, econômicos e ideológicos para interferir nos rumos da produção do espaço urbano.

A classe dominante – política e econômica – produz e difunde ideias que podem esconder processos velados de gestão e produção do espaço, promovendo a dominação ideológica. As justificativas utilizadas para legitimar o processo de expansão são instrumentos que agem para criar ideias universais, dominantes, que acabam por esconder os conflitos inerentes à sociedade de classes. Essa manipulação ideológica é encontrada na RCM, onde elites controladoras da máquina do crescimento precisam fazer uso de estratégias de convencimento da opinião pública para garantir e legitimar seus empreendimentos.

O Estado, portanto não é neutro. Ele consolida certos processos ideológicos. Colocando-se, conforme os casos apontados, enquanto legitimador desse processo injusto de planejar o território, que beneficia mais alguns dos agentes – os proprietários de terras e o setor imobiliário – em detrimento dos demais. É também responsável pela produção constante de um estoque de terras vazias, que gera especulação sobre o preço das terras urbanas e garante ao mercado um fluxo permanente de seus meios de produção. Ao analisar a forma como o Estado brasileiro vem atuando nas situações estudadas, optou-se pela identificação de suas características reais, ao invés de elencar medidas idealizadas em leis e planos a respeito de como deveria atuar. Sendo assim, conclui-se que as ações realizadas por esse agente na produção do espaço urbano, mesmo não garantindo o planejamento de viés socioambiental, não são contraditórias, pois visam atender a uma função específica dentro do planejamento corporativo, a de apoiar o crescimento econômico, seja por meio da produção de habitação para famílias de baixa renda, ou por meio da criação de um estoque de áreas para a expansão de atividades econômicas e do lucro dos agentes imobiliários, mesmo que para isso a urbanidade, as questões sociais e ambientais sejam deixadas de lado durante o processo de produção social do espaço.

A partir dos discursos utilizados, tudo indica que, ao produzir cidades, não estão sendo levantadas questões como a viabilidade de ocupar territórios afastados – o que acarreta maior gasto com implantação e manutenção de redes de infraestrutura e serviços urbanos –, nem as potencialidades rurais e fragilidades ambientais encontradas. Dessa forma, fatores como urbanidade e desenvolvimento socioterritorial são praticamente esquecidos, pois a permissividade do Estado beneficia agentes ligados ao mercado imobiliário, proprietários de terras, incorporadoras, imobiliárias e empresas construtoras em detrimento da qualidade ambiental e de vida dos habitantes.

Este trabalho contribui, portanto, para explicitar que a maneira como um município planeja seu território e orchestra suas lógicas de produção está intrinsecamente associada ao padrão de espaço que produz, gerando igualmente transformações na qualidade e no estilo de vida da sua população. Se o território da RMC se encontra hoje fragmentado, disperso e com acentuada segregação socioespacial, é porque economicamente, politicamente e ideologicamente suas cidades estão sendo planejadas e geridas por uma elite econômica e política que buscou garantir interesses particulares nos rumos da produção do espaço urbano, havendo pouca, ou nenhuma, inserção de outros atores na tentativa de reverter parte dos processos historicamente instaurados.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. O Mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO, **Anais..**Salvador. 2005.
- BRASÍLIA. **Cadernos do Ministério das Cidades – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**, Brasília, 2004.
- BUENO, Laura M. De M.; PERA, C. K. L. . Crise da Água nas Metrópoles? Ocupação dispersa planejada pelos investimentos públicos, ganância privada e desgovernança regional. In: III Enanparq. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, 2014, **Anais...**
- BUENO, Laura. M. de M ; TÂNGARI, Vera R.; SILVA, Jonathas M. P. da; MONTEZUMA, Rita C.; PEZZUTO, Cláudia C. A morfologia resultante dos negócios de desenvolvimento urbano e o futuro das cidades. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 6, 2012, **Anais...** Belém.
- CASTELLS, Manoel. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FERREIRA, João S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis/São Paulo/Salvador: Vozes/Unesp/Anpur. 2007.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, jul./dez, 2012, p. 73-89.
- LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MIRANDA, Zoraide A. I. de. **A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- PERA, Caroline K. L. 2016. **Processo contemporâneo de expansão urbana: legislação urbanística e lógicas de produção do espaço urbano- Estudo da Região Metropolitana de Campinas**. Dissertação (Mestrado em urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2016.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Por uma Sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RIBEIRO, Ana Clara T . Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas. In **Ensaio FEE-Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuse**, Porto Alegre. V. 16, N. 2. 1995.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, Marcelo L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand. 2005.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade, **Revista de Estudos Avançados** nº 25 Vol. 71, 2011 p 40 a 58.