UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Produção do espaço urbano e políticas habitacionais de interesse social em pequenas cidades da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP

João Vitor Pavoni

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo

Programa de Pós-Graduação em Geografia
Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP,
campus de Presidente Prudente

Presidente Prudente – SP

Fevereiro, 2024

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

JOÃO VITOR PAVONI

Produção do espaço urbano e políticas habitacionais de interesse social em pequenas cidades da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto - SP

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia – Área de concentração: Produção do Espaço Geográfico, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo

Presidente Prudente – SP

Fevereiro, 2024

P339p

Pavoni, João Vitor
Produção do espaço urbano e políticas habitacionais de interesse social em pequenas cidades da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto - SP / João Vitor Pavoni. -- Presidente Prudente, 2024
157 p. : il., fotos, mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente
Orientador: Everaldo Santos Melazzo

1. Região e Geografia, Ribeirão Preto. 2. Produção do espaço urbano, Pequenas cidades. 3. Políticas habitacionais de interesse social. 4. Geografia urbana. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: “Produção do espaço urbano e políticas habitacionais de interesse social em pequenas cidades da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP”

AUTOR: JOÃO VITOR PAVONI

ORIENTADOR: EVERALDO SANTOS MELAZZO

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Mestre em Geografia, área: Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. EVERALDO SANTOS MELAZZO (Participaçao Virtual)
Departamento de Planejamento Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

Profa. Dra. MARA LUCIA FALCONI DA HORA BERNARDELLI (Participaçao Virtual)
Departamento de Geografia / Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Campo Grande

Prof. Dr. MÁRCIO JOSÉ CATELAN (Participaçao Virtual)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências, Tecnologia e Educacao de Ourinhos - Unesp/FCTE

Presidente Prudente, 26 de fevereiro de 2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pelas possibilidades de aprendizado constantes e pelo dom da vida. Foram várias as situações durante o mestrado em que pude perceber que sem a ajuda das pessoas ao meu redor, muito pouco seria realizado. É exatamente por isso que serei eternamente grato à minha família, em especial minha mãe Claudia, meu pai Carlos, meu irmão João Pedro e minha avó Laura, por todo o suporte material, psicológico, pelo auxílio das idas e vindas de uma cidade à outra, pelos conselhos e pelo intenso incentivo.

Agradeço pela orientação acadêmica e profissional que recebi durante a graduação e no período da pós-graduação, exercida pelo Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo através dos debates em reuniões, correções da escrita do trabalho e ensinamentos. Em especial, também agradeço ao Prof. Dr. Márcio José Catelan e à Profa. Dra. Mara Lúcia Falconi da Hora Bernardelli por todas as contribuições.

Agradeço à Universidade, pelas possiblidades de contatos e aprendizados com os professores do Departamento de Geografia e com os colegas de trabalho dos grupos de estudos CEMESPP (Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas) e GAsPERR (Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais).

Agradeço às muitas pessoas que fizeram parte desta trajetória, pela convivência e trocas de experiências, mas com destaque em especial à Beatriz, ao Jefferson, Rayan, Eduardo, Felipe, Rodrigo, Augusto, Alexandre, Cleiton e Iza, à Natália, Luanda, ao Lucas, ao Wellington e ao Rafael, que compartilharam importantes momentos para o desenvolvimento da pesquisa, na vida profissional, pessoal e acadêmica.

Agradeço aos responsáveis pelos setores públicos e privados pela atenção, disponibilidade e auxílio com as informações coletadas e pelas entrevistas realizadas. Definitivamente foi um aprendizado, de todo este contato, com as cidades estudadas.

No mais, agradeço o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo financiamento da pesquisa com a bolsa de mestrado, proporcionando a construção deste trabalho e de todo o conhecimento e aprendizado que dele decorreu.

"A imaginação é mais importante que o conhecimento. O conhecimento é limitado, enquanto a imaginação abraça o mundo inteiro, estimulando o progresso, dando à luz à evolução. Ela é, rigorosamente falando, um fator real na pesquisa científica".

Albert Einstein, 1931

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar e compreender a operação de políticas habitacionais de interesse social como forma de ação do Estado em articulação com os agentes produtores da habitação em pequenas cidades, em particular daquelas situadas na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP. Para a consecução da pesquisa, foram consideradas como pequenas cidades aquelas que possuem classificação como Centros Locais e Centros de Zona, de acordo com os estudos sobre as Regiões de Influência das Cidades – REGIC e Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil (IBGE, 2008; 2016; 2020). Foram realizados estudos sobre o acesso à habitação de interesse social frente aos déficits habitacionais registrados, o papel das políticas e programas habitacionais promovidos pelo Estado e demais agentes produtores do espaço nos processos de expansão territorial urbana, e como tais ações contribuíram para processos de desigualdades e diferenciação socioespaciais, no plano da cidade e do urbano. O olhar dirigido às pequenas cidades justifica-se, de um lado, pelo fato de tratar-se de realidade predominante quando se considera quantitativamente sua forte presença na rede urbana brasileira e, de outro, pelas relações de produção do espaço que se configuram regionalmente. Além disso, esta dissertação pretende, ainda, contribuir com o Projeto Temático "Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos", com o intuito de compreensão da lógica socioespacial fragmentária frente à diferenciação e desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano; Habitação; Pequenas cidades; Região Imediata de Ribeirão Preto.

ASTRACT

The objective of this research is to analyze and understand the operation of housing policies of social interest promoted by the State in conjunction with housing producing agents in small cities, in particular those located in the Immediate Geographic Region of Ribeirão Preto, state of São Paulo, Brazil. To conduct the research, small cities was be considered those classified as Local Centers and Zone Centers, according to studies on the “Regions of Influence of Cities" and “Population arrangements and urban concentrations in Brazil” (Brazilian Institute of Geography and Statistics, 2008; 2016; 2020). Access to social housing was be analyzed in the face of registered housing deficits, the analysis of housing policies in urban territorial expansion, and how this contributes to inequalities and differentiation in small cities, in the dimension of the city and the urban. The focus on small cities is justified because they are a predominant reality in the Brazilian urban network, and because of the relations of production of space that are configured regionally. This research also intends to contribute to the Thematic Project “Socio-spatial fragmentation and Brazilian urbanization: scales, vectors, rhythms, forms and contents”, with the aim of understanding the fragmentary socio-spatial logic in the face of differentiation and inequalities in Brazilian cities.

Key words: Production of urban space; Housing; Small cities; Ribeirão Preto Region.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Municípios componentes do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto e características principais, 2016 35

Quadro 2 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Informações demográficas e socioeconômicas das unidades territoriais 37

Quadro 3 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Características do Produto Interno Bruto (IBGE, 2020) 38

Quadro 4 – Produção habitacional da COHAB-RP na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto entre 1972 a 2016 73

Quadro 5 – Produção habitacional da CDHU por programas e por escritórios regionais, 2023. 81

Quadro 6 – Produção habitacional da CDHU na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, entre 1967 a 2023 84

Quadro 7 – Produção habitacional do PMCMV na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, entre 2009 a 2022 91

Quadro 8 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (1967 – 2000) e domicílios particulares permanentes (1991 – 2000) 95

Quadro 9 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (2001 – 2023) e domicílios particulares permanentes (2010 – 2023) 96

Quadro 10 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (1967 – 2023) e domicílios recenseados pelo IBGE (2010; 2022) 102

Quadro 11 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 112

Quadro 12 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 116

Quadro 13 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 120

Quadro 14 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 127

Quadro 15 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 134

Quadro 16 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos 140

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. População urbana e rural das cidades componentes da Região, e população urbana e rural do município de Ribeirão Preto, entre 1940 a 2010 29

Gráfico 2 – Jardinópolis – SP. População rural e urbana do município entre 1940 a 2010 e população total em 2022 39

Gráfico 3 – Serrana – SP. População rural e urbana do município entre 1940 a 2010 e população total em 2022 43

Gráfico 4 – Cravinhos – SP. População urbana e rural do município entre 1940 a 2010 48

Gráfico 5 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Unidades habitacionais produzidas por ano pela COHAB – RP, pela CDHU e pelo PMCMV 100

Gráfico 6 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Componentes do déficit habitacional quantitativo (2010) 104

Gráfico 7 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Déficit habitacional por faixas de renda (2010) 105

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP. Arranjo populacional e hierarquia urbana. 2

Mapa 2 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Classificação dos atributos físico-naturais, sociais e diferenciação de elementos da superfície terrestre. 20

Mapa 3 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Origens e destinos das ligações entre cidades e vínculos na rede urbana. 23

Mapa 4 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Municípios, desmembramentos e malha ferroviária. 27

Mapa 5 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Principais vias de acesso, manchas urbanas e unidades territoriais. 34

Mapa 6 – Jardinópolis – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010). 40

Mapa 7 – Jardinópolis – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010). .. 42

Mapa 8 – Serrana – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010). 44

Mapa 9 – Serrana – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010). 46

Mapa 10 – Cravinhos – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010). 49

Mapa 11 – Cravinhos – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010). ... 51

Mapa 12 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais pela COHAB-RP entre 1972 a 2016. 72

Mapa 13 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais pela CDHU – SP, entre 1967 a 2023. 83

Mapa 14 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais do PMCMV, entre 2009 a 2022. 90

Mapa 15 – Jardinópolis – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos. 108

Mapa 16 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP. 111

Mapa 17 – Serrana – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos. 113

Mapa 18 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP. 115

Mapa 19 – Cravinhos – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos. 117

Mapa 20 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP. 119

Mapa 21 – Jardinópolis – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV. 121

Mapa 22 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais. 126

Mapa 23 – Serrana – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV. 129

Mapa 24 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais. 133

Mapa 25 – Cravinhos – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV. 136

Mapa 26 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais. 139

Mapa 27 – Localização dos empreendimentos habitacionais em cidades componentes do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. 142

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma metodológico. Etapas de desenvolvimento da pesquisa. 10

Figura 2 – Fluxograma do trabalho cartográfico. Entrada e saída das informações geoespaciais. 13

Figura 3 – Jardinópolis – SP. Rodovia Dr. Arthur Costacurta, principal eixo de ligação ao município de Ribeirão Preto. 41

Figura 4 – Serrana – SP. Imagens aéreas da densidade de edificações na área urbana, entre as décadas de 1950 e 2010. 45

Figura 5 – Cravinhos – SP. Área urbana com altas e baixas densidades de edificações, 2020.. 50

Figura 6 – Jardinópolis – SP. Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-RP. 110

Figura 7 – Serrana – SP. Empreendimentos verticais do PMCMV e da CDHU. 132

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1
OBJETIVOS 5
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 6

1. O RECORTE EMPÍRICO DA PESQUISA 15
1.1. A região como recorte empírico e recorte analítico 17
1.2. Região, cidades e a formação socioespacial na área de estudo 23
1.3. As inter-relações entre as cidades: a regionalização e a caracterização dos estudos de caso 31
1.3.1. Jardinópolis 38
1.3.2. Serrana..... 42
1.3.3. Cravinhos 47

2. O RECORTE TEÓRICO DA PESQUISA 52
2.1. A produção do espaço urbano: aportes para a leitura dos processos de diferenciação e de desigualdades socioespaciais 52
2.2. As pequenas cidades: o olhar para a diferenciação interurbana 56
2.3. Os agentes produtores do espaço urbano: escalas e conteúdos 61

3. A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ENTRE O RECORTE TEMPORAL E O RECORTE EMPÍRICO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO 65
3.1. O Banco Nacional da Habitação (BNH) e a Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP) 68
3.2. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo e a produção na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto 77
3.3. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a produção da habitação social (e de mercado) 86

3.4. A distribuição da habitação de interesse social: produção, domicílios particulares permanentes e vagos e o déficit habitacional 92

4. AS SINGULARIDADES DO RECORTE EMPÍRICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO 106

4.1. A produção dos primeiros conjuntos habitacionais da COHAB-RP e da CDHU 106

4.2. A reprodução do espaço urbano e o Programa Minha Casa, Minha Vida 120

4.3. A produção da habitação e da diferenciação socioespacial no Arranjo Populacional de Ribeirão Preto 140

CONSIDERAÇÕES FINAIS 144

REFERÊNCIAS 147

INTRODUÇÃO

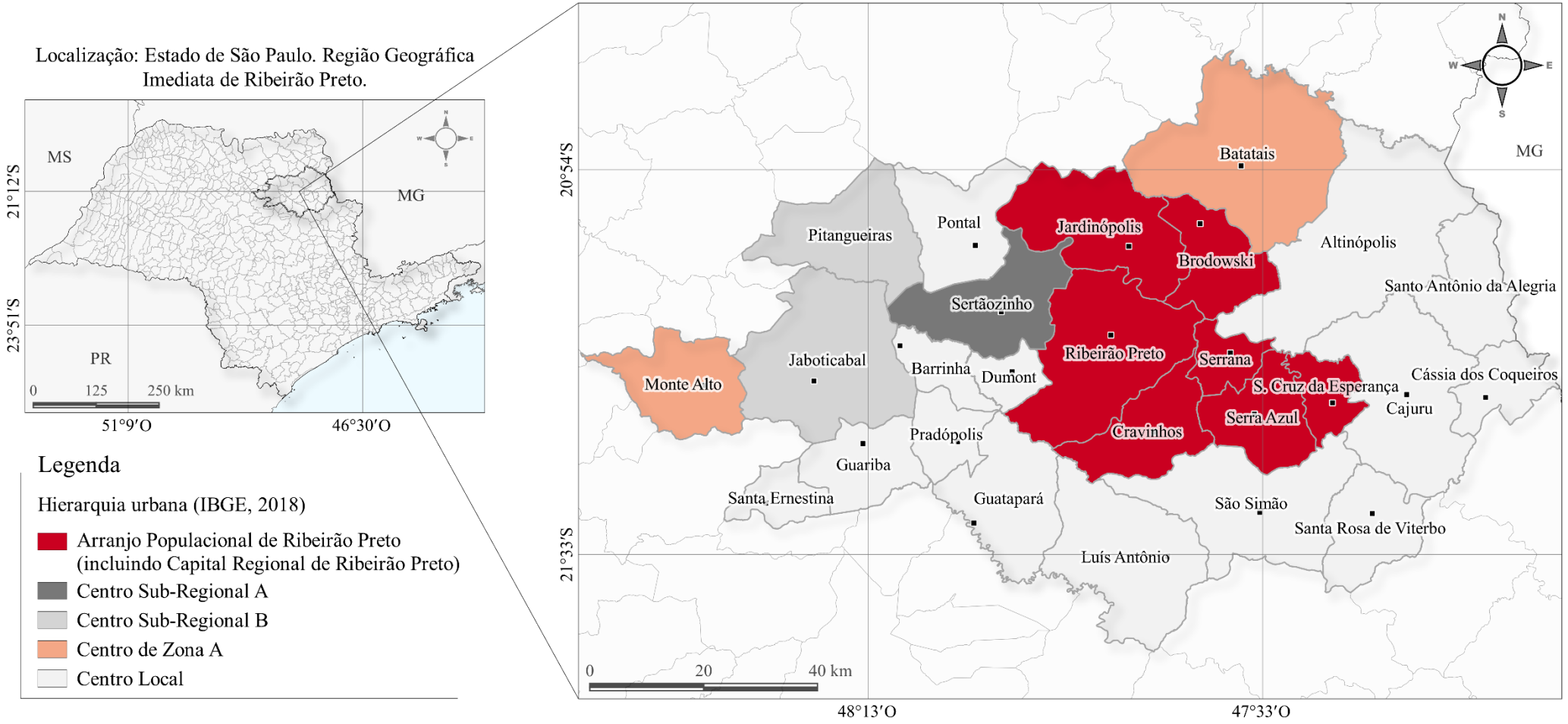
Esta pesquisa de mestrado, que se encontra dentro da Linha de Pesquisa "Produção do Espaço Urbano" e que se vincula ao Projeto "A produção do espaço urbano em cidades médias e dinâmicas imobiliárias", tem como objetivo compreender a operação de políticas habitacionais de interesse social como forma de ação do Estado em articulação com os agentes produtores da habitação em pequenas cidades, em particular aquelas situadas na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP.

O tema da pesquisa refere-se ao estudo da produção do espaço urbano a partir de programas e políticas públicas direcionadas para a habitação. Tais programas e políticas serão compreendidas pela análise das ações do Estado (em seus diferentes níveis) em articulação com os agentes produtores da habitação (Estado, capital imobiliário e sociedade civil).

Propomos como recorte empírico de análise, ter como ponto de partida em um primeiro momento, a Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto (Mapa 1) que é parte de uma região intermediária e composta por pequenas cidades que interagem cotidianamente e se articulam com a cidade média de Ribeirão Preto, para atividades relacionadas ao trabalho, estudo, consumo, lazer, serviços de saúde e, fundamentalmente, a habitação, atividades que evidenciam interações urbano-regionais em um contexto socioespacial que se mostra relevante para este estudo.

O recorte territorial de análise é aprofundado, posteriormente, para a Área de Concentração de População (ACP) de Ribeirão Preto, que o IBGE classifica como "Arranjo Populacional de Ribeirão Preto", agrupando o município de Ribeirão Preto aos municípios de Brodowski, Cravinhos, Jardinópolis, Serrana, Serra Azul e Santa Cruz da Esperança, devido às migrações pendulares para trabalho e/ou estudo e pela contiguidade das manchas urbanizadas.

Mapa 1 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP. Arranjo populacional e hierarquia urbana.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018; 2020).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Importante, assim, ressaltar que a hipótese central parte da necessidade de considerar a questão da habitação não apenas do ponto de vista de uma cidade, compreendendo suas condições de produção e consumo, seus agentes e sua imbricação com a produção de um específico espaço urbano, mas considerá-la em uma escala que poderia ser indicada preliminarmente como regional, na medida em que o conjunto das interações espaciais assim o condicionam.

Nesse sentido, ao escolher pesquisar a política habitacional em cidades consideradas pequenas, buscamos articular tal análise à cidade média com a qual interagem. Ou seja, mais que uma análise eminentemente local ou do que se convencionou chamar de escala intraurbana, pretendemos compreender as políticas habitacionais em cada uma a partir de um marco mais amplo: o regional e o interurbano.

A presença da COHAB-RP (Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto, com sede na cidade de Ribeirão Preto) que viabilizou a atuação das políticas habitacionais do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, a presença do escritório regional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU (sede na cidade de Ribeirão Preto) que desenvolve as políticas habitacionais do governo do Estado de São Paulo e mesmo a forte atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida, mais recentemente, constituíram vínculos institucionais ao longo dos anos entre prefeituras, agentes dos setores privados e sociedade civil, viabilizando a produção, o acesso e o consumo da habitação de interesse social em escalas local e regional.

Tais iniciativas configuraram complexas relações no que se refere à produção do espaço urbano (Bolaffi, 1982; Royer; 2009; Shimbo, 2010; Amore; Shimbo; Rufino, 2015; Cardoso; Jaenisch; Aragão, 2017; Buonfiglio, 2018; Calixto; Redón, 2021), seja na escala intraurbana, em relação à divisão social do espaço ou seja, como será aqui analisado na escala interurbana, ou da rede de cidades, conformando áreas em que suas ofertas e demandas organizam relações entre cidades.

A pesquisa também investiga três pequenas cidades em seus contextos interurbanos e intraurbanos, para o aprofundamento de análises dos processos de produção do espaço, como a diferenciação de áreas e bairros, bem como a análise das desigualdades socioespaciais. Essa investigação, em específico, nos ajuda a entender o que é geral, particular ou singular (Sposito, 2016) no processo de produção do espaço dessas cidades, possibilitando análises comparativas nos estudos urbanos.

No desenvolvimento desta pesquisa, ao considerar estudos sobre as proximidades e relações entre os municípios e suas áreas urbanas, as estratégias de agentes imobiliários que atuam em escalas locais e regionais e a atuação política e administrativa das prefeituras municipais e das instituições promotoras de programas e políticas de habitação, algumas perguntas se constituíram para nortear o debate:

- *Como se dão tais processos nas pequenas cidades da Região?*
- *Como ler a produção da diferenciação e das desigualdades socioespaciais nestas cidades?*
- *Em quais níveis a centralidade de Ribeirão Preto contribui e condiciona ou não a produção e reprodução do espaço urbano nessas pequenas cidades?*
- *Há relações de complementaridade, de dependência, ou de concorrência entre Ribeirão Preto e as pequenas cidades do Arranjo Populacional ou entre as pequenas cidades no que se refere à habitação?*
- *Como se dá a gestão da produção e consumo da habitação nas esferas municipais analisadas?*
- *Há indícios para considerar uma divisão social do espaço nessa escala de análise regional, para além daquela intraurbana?*
- *Qual o papel da produção e do consumo da habitação na produção do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto?*

Ressalta-se que não existe uma ordem de prioridade para respondê-las, tendo em vista que tais questões estão diretamente relacionadas aos objetivos específicos desta pesquisa, com procedimentos metodológicos variados, mas que se unem na leitura e análise dos processos de produção do espaço urbano em uma escala que vai além daquela estritamente local ou da cidade.

É importante mencionar que este trabalho é vinculado ao Projeto Temático[1] intitulado "Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos – FragUrb", coordenado pela Profa. Dra. Maria Encarnação Beltrão Sposito. A vinculação desta pesquisa ao referido Projeto Temático se dá pela discussão e

[1] Projeto FAPESP n.º 2018/07701-8, que objetiva compreender, no plano da cidade e do urbano, como a lógica socioespacial fragmentária altera o conteúdo da diferenciação e das desigualdades, redefinindo os sentidos do direito à cidade, em cidades médias, e demais pequenas cidades brasileiras. O objetivo se desdobra nos planos analíticos: I) Centro, centralidade e mobilidade; II) Práticas espaciais e cotidianos; III) Espaços públicos; e IV) Produção e consumo da habitação. As cinco dimensões empíricas são: habitar, trabalhar, consumir, lazer e mobilidade (Sposito, 2018).

análise teórica e procedimental relativa à dimensão do *habitar*, como também pela análise da Região Geográfica Imediata do município de Ribeirão Preto, uma das cidades médias selecionadas para o estudo da fragmentação enquanto processo socioespacial (Sposito, 2018).

Para o estudo da dimensão do *habitar*, busca-se, por meio de procedimentos metodológicos correspondentes ao "Plano Analítico 4: Produção e consumo da habitação" (Sposito, 2018; Góes; Melazzo, 2022), compreender o papel das instituições políticas, dos agentes econômicos hegemônicos e dos sujeitos sociais não hegemônicos, a partir de levantamentos de dados secundários, reconhecimentos de áreas e mapeamentos dos empreendimentos e conjuntos habitacionais e entrevistas semiestruturadas com agentes bem-informados, procedimentos que resultam em dados primários, analisados junto à bibliografia específica.

No referido Projeto Temático, as pequenas cidades são tratadas como uma das dimensões empíricas da pesquisa, na medida em que surgem as possibilidades para análises de seus espaços, suas relações com as "singularidades de cada cidade média estudada", além da compreensão de novas formas de diferenciação e desigualdades socioespaciais (Sposito, 2018).

Tendo em vista o debate sobre as decorrências socioespaciais ocasionadas pelas políticas de habitação no país, os objetivos específicos e o plano de trabalho com as etapas procedimentais da pesquisa foram construídos, buscando responder quais os processos de produção do espaço urbano foram gerados nas pequenas cidades analisadas nesta pesquisa, bem como na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. A seguir, são apresentados os objetivos e em seguida os procedimentos metodológicos utilizados.

OBJETIVOS

Objetivo Geral:

A partir da implantação das políticas públicas direcionadas para a habitação de interesse social, busca-se analisar e compreender os processos de produção, acesso e consumo da habitação promovidos pelos agentes produtores e seus desdobramentos socioespaciais nas pequenas cidades situadas e em relação direta com a cidade de Ribeirão Preto – SP, desdobramentos estes compreendidos pelos respectivos objetivos específicos.

Objetivos específicos:

1. Analisar o histórico da habitação de interesse social nas pequenas cidades e na Região de estudo, tendo em vista a ampliação do acesso à habitação frente aos déficits habitacionais registrados pela Fundação João Pinheiro;

2. Identificar e qualificar os agentes produtores responsáveis pela produção de unidades habitacionais de interesse social, suas estratégias e relações, bem como suas escalas de atuação a partir das políticas e programas habitacionais promovidos nas pequenas cidades e na Região de estudo;

3. Analisar a situação geográfica dos empreendimentos habitacionais construídos, a fim de constatar a continuidade/descontinuidade com a malha urbana e a proximidade com os serviços urbanos nas pequenas cidades;

4. Analisar em que medida a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social contribuíram para a expansão territorial urbana, em intervalos temporais distintos, bem como para processos de desigualdades e diferenciação socioespacial;

5. Contribuir com o Projeto Temático "Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos", sobre o estudo das pequenas cidades e suas articulações com a cidade média de Ribeirão Preto, a partir da dimensão do *habitar* frente ao papel das instituições públicas, dos agentes econômicos e sujeitos sociais no processo de produção e reprodução da habitação e do espaço urbano.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As questões norteadoras e os objetivos são partes da "problemática da pesquisa" e estão intrinsicamente relacionados com os procedimentos metodológicos. De acordo com Turra Neto (2015), é importante definir o problema de estudo, e depois a opção metodológica, pois é o problema que aponta as direções a serem tomadas e quais as fontes bibliográficas e documentais a serem consultadas. Nesse quesito, o autor ressalta que não existe metodologia perfeita, mas sim aquela que viabiliza o desenvolvimento do trabalho científico (Turra Neto, 2015).

Dentro da Geografia, há três principais correntes teóricas que se destacaram na condução das análises do espaço geográfico, sendo elas: o método hipotético-dedutivo, o fenomenológico-hermenêutico e o dialético (Sposito, 2004). Tais métodos estabeleceram relações entre o sujeito e o objeto de estudo, com doutrinas, filosofias e características

que conduzem as técnicas e os procedimentos metodológicos empregados (Sposito, 2004; Turra Neto, 2015).

Ao tomar como base uma discussão sobre as diferenças entre os métodos e as correntes teóricas, Gamboa (2013) considera que o dualismo “quantidade-qualidade” implica em uma falsa concepção da produção do conhecimento científico como um "todo". Para este autor, há possibilidades de trabalhar com diversas técnicas sem comprometer a realização da ciência, técnicas que se complementam e colaboram para a análise do problema de pesquisa em sua totalidade, complexidade ou particularidade.

No que se refere à problemática desta pesquisa, que se enquadra na dimensão do *habitar*, os processos de coleta, organização e manuseio das informações se deram com base em diversas fontes e qualidades (tipos de dados), ao considerar: os “Instrumentos de regulação” urbanos; as “condições gerais de habitação” e a “caracterização do déficit habitacional”; a “identificação, caracterização e georreferenciamento das tipologias habitacionais” e a “identificação e caracterização dos agentes imobiliários (construtoras e incorporadoras), dos grupos sociais e das entidades produtoras de habitação” (Melazzo *et al*, 2022, p. 295).

A descrição de todas essas atividades mencionadas está organizada por seções, a seguir, de acordo com o plano de trabalho desenvolvido para esta pesquisa.

Análise do número de empreendimentos e das unidades habitacionais produzidas até o ano de 2023, de suas tipologias e de seus agentes empreendedores

É importante ressaltar que consideramos neste trabalho a análise das políticas habitacionais que mais se destacaram, historicamente, institucionalmente e em valores absolutos de produção de unidades na Região. A partir disso, foram realizadas coletas de dados secundários da produção de unidades habitacionais até o ano de 2023, em sites oficiais e repositórios acadêmicos:

- Site da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (relação dos conjuntos em ordem cronológica, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto);
- Site da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU (Produção Habitacional);
- Site do Ministério do Desenvolvimento Regional – Plataforma Sistema de Habitação “SisHab” (Programa Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde e Amarela);
- Trabalhos acadêmicos em repositórios de universidades públicas (artigos, dissertações e teses sobre Políticas Habitacionais na Região de Ribeirão Preto);
- Relatórios técnicos em sites oficiais de prefeituras e secretarias de habitação.

A organização e sistematização dos dados se deu via planilhas, com informações referentes aos nomes dos empreendimentos, anos de implantação, total de unidades, faixas de renda e modalidades.

Em relação às tipologias dos conjuntos habitacionais, procuramos identificar as faixas de renda ou modalidades dentro dos programas e políticas. As tipologias referentes aos padrões construtivos das unidades habitacionais foram melhores analisadas pelos trabalhos de campo (reconhecimento de áreas, fotografias e anotações em caderno de campo) e com a cartografia digital pelas imagens de satélites.

A identificação dos agentes empreendedores se deu via plataformas digitais dos bancos de dados mencionados (em especial sobre a produção do Programa Minha Casa, Minha Vida) a partir de informações referentes aos nomes e CNPJ. As informações foram validadas e as interações com os agentes se deu por contatos em prefeituras municipais, construtoras e imobiliárias locais, por telefone e *e-mail* (etapa de preparação para os trabalhos de campo) e durante os trabalhos de campo.

Análise dos domicílios recenseados pelo IBGE (2000, 2010 e 2022) e dos déficits habitacionais registrados, de acordo com a Fundação João Pinheiro

Foram realizadas a busca e a coleta de dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para os censos demográficos de 2000, 2010 e 2022[2] por meio de:

- Download das Planilhas dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, categorizadas por setores censitários (Resultados do Universo);
- Sinopse do Censo Demográfico de 2010, por setores censitários;
- Download e leitura de documento "Censo Demográfico 2000: Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo";
- Download e leitura de documento "Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário";
- Planilhas do Censo Demográfico de 2022 (Primeiros resultados).

[2] Cabe ressaltar que a pesquisa previa a utilização dos dados do Censo Demográfico do IBGE (2022), a partir da análise dos indicadores socioeconômicos e demográficos em nível dos setores censitários para as cidades selecionadas nos estudos de caso. A não disponibilização de tais informações provocou lacunas na análise comparativa espacial e temporal desta pesquisa, mas que foram preenchidas a partir de técnicas da cartografia digital e do geoprocessamento, pelo trabalho e agrupamento de fontes de dados diversas.

Com essas informações foram gerados os quadros para a análise das relações entre as categorias de domicílios para as cidades da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto e as representações cartográficas.

Também foi realizada a consulta dos déficits habitacionais pelo contato com a Fundação João Pinheiro (via *e-mail*), que possibilitou a análise dos componentes do déficit habitacional quantitativo (domicílios precários, famílias conviventes, ônus excessivo com aluguel e adensamento de domicílios alugados) por faixas de renda. Essas informações deram base para uma análise descritiva em conjunto com os dados dos domicílios particulares permanentes e vagos disponibilizados pelo IBGE, e entre as modalidades dos programas e políticas habitacionais.

Seleção das três pequenas cidades a terem seus espaços urbanos analisados, frente aos objetivos específicos propostos nesta pesquisa

Além das informações apresentadas, foi realizada a busca, coleta e análise dos dados secundários sobre a evolução demográfica e taxas de urbanização, índices socioeconômicos, mobilidade e interações urbano-regionais, classificação funcional e centralidade regional, dados que permitiram as descrições e caracterizações territoriais das cidades selecionadas, a partir de páginas digitais e publicações, como:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Cidades;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censos Demográficos (1960 – 2022);
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – (PNAD, IBGE);
- SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática (Migrações pendulares – Dados de Amostra);
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE);
- REGIC – Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 1993; 2008; 2020) – Dados estatísticos e bases cartográficas.

Também foi realizada a busca, leitura e análise de publicações do IBGE, listadas a seguir, sobre os processos de regionalizações propostos pelo mesmo Instituto, bem como o estudo das metodologias adotadas para os recortes e divisões regionais, aglomerações urbanas e estrutura territorial:

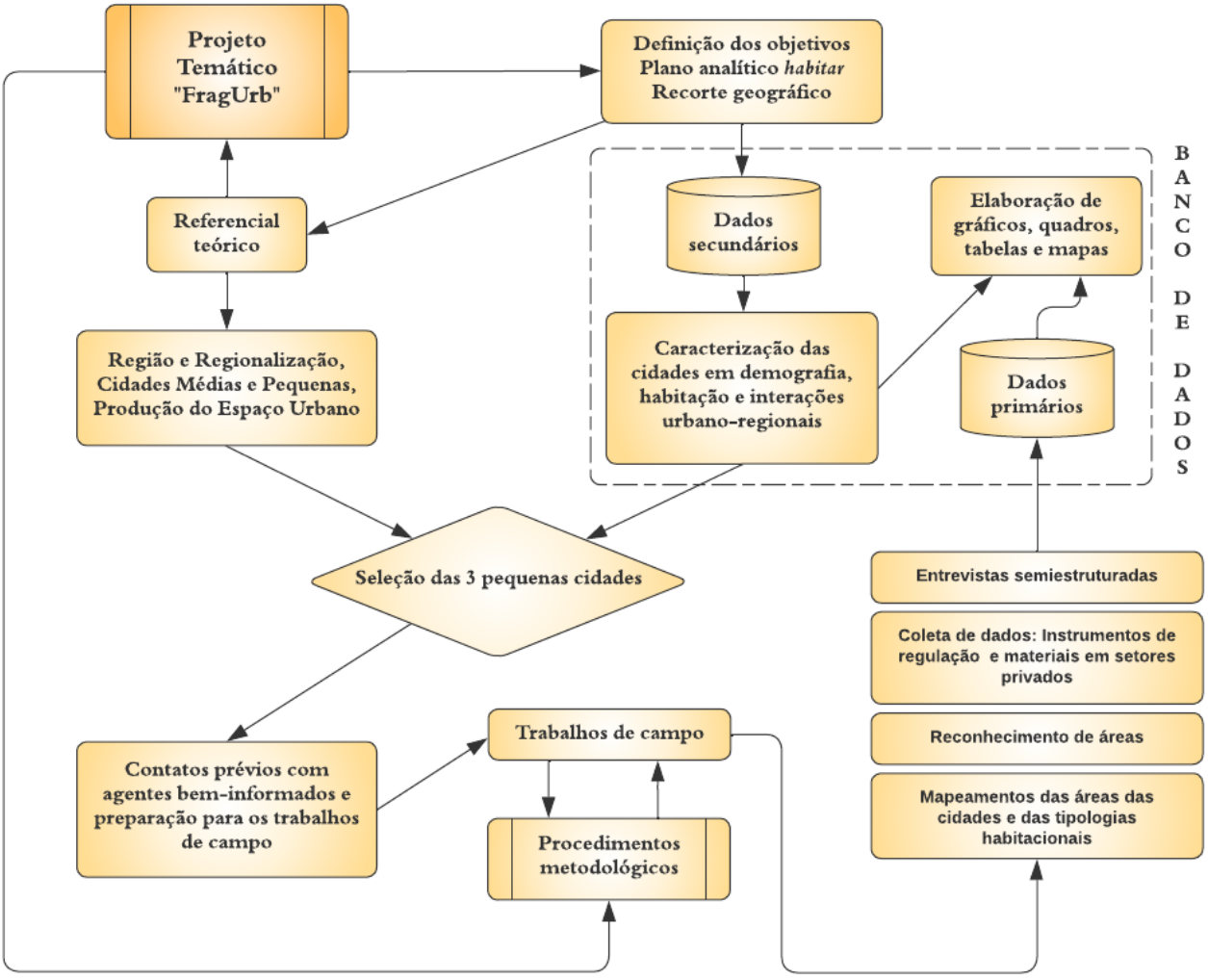
- Divisão regional do Brasil: agrupamento dos municípios por zonas fisiográficas (1942; 1960);
- Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas (1968);
- Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas (1990);

- Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias (2017);
- Regiões de influência das cidades (2008; 2020);
- Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (2015);
- Áreas urbanizadas do Brasil (2015; 2019).

O levantamento destas publicações possibilitou o entendimento de parte dos processos das interações entre as cidades da Região de estudo, suas principais características e relações, além de colaborar na compreensão e problematização do processo oficial de constituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (Lei Complementar Nº 1.290, de 06 de julho de 2016).

Com o intuito de elucidar parte deste trabalho empírico e procedimental, a Figura 1 apresenta o fluxograma metodológico das atividades realizadas, levando em consideração a organização e sistematização dos dados e a análise dos resultados.

Figura 1 – Fluxograma metodológico. Etapas de desenvolvimento da pesquisa.



Elaboração: do autor.

Trabalhos de campo nas três pequenas cidades, para reconhecimento in loco *dos empreendimentos e levantamento de informações para os mapeamentos*

Foi necessário realizar uma preparação para as atividades de campo, para estabelecer os primeiros contatos com os agentes bem-informados, por meio de:

- Elaboração de carta de apresentação da pesquisa, assinada pelo orientador responsável;
- Elaboração de termos de responsabilidades para uso e guarda das informações coletadas em departamentos públicos e setores privados;
- Elaboração de roteiros de perguntas com base nos modelos de entrevistas semiestruturadas do Projeto Temático;
- Primeiros contatos com funcionários das Prefeituras Municipais, via telefone;
- Envios de *e-mails* para gabinetes dos Prefeitos, para Secretarias Municipais de Administração e Planejamento, Assistência Social e Obras e Serviços Públicos.

Vale considerar, nesta etapa de preparação do campo, a persistência por parte do autor para o acesso aos agentes bem-informados, seja para a apresentação inicial da pesquisa, para a identificação de pessoal responsável pelas pastas públicas, bem como para o agendamento das entrevistas.

A estratégia de reconhecimento de áreas adotada foi com base na observação e descrição dos bairros das cidades, com foco para as áreas destinadas aos empreendimentos e conjuntos habitacionais. Houve, em cada ponto, o registro fotográfico das áreas, viabilizando a análise das tipologias habitacionais.

Realizações das entrevistas semiestruturadas com agentes bem-informados

As entrevistas foram aplicadas com base nas metodologias de pesquisa utilizadas no Projeto Temático (Góes; Melazzo, 2022). A utilização de entrevistas, como parte de uma metodologia qualitativa na Geografia Urbana se tornou uma importante ferramenta para a compreensão das relações sociais de produção do espaço, tendo em vista a análise dos discursos dos sujeitos entrevistados, a fim de capturar as "[...] relações entre pessoas, grupos, espaços, estruturas e agências" (Góes *et al*, 2022, p. 86).

Nesse sentido, buscou-se o contato com representantes de grupos imobiliários, representantes da sociedade civil e com demais representantes do poder público local. Para a análise dos discursos e informações coletadas, foram selecionados os trechos relacionados aos objetivos específicos desta pesquisa de mestrado, com foco maior na

dimensão do *habitar* e sobre as relações de proximidades das pequenas cidades com a cidade média de Ribeirão Preto.

Sistematização das informações obtidas em campo e elaboração dos produtos cartográficos

Para a elaboração dos produtos cartográficos, se fez necessário o uso do Geoprocessamento[3] como área de conhecimento e, neste caso, aplicado aos estudos urbanos, bem como da utilização de ferramentas e *softwares* livres, como o Sistema de Informações Geográficas (SIG) ou "Sistema Informativo Geográfico" (Moura, 2014), utilizados para a estruturação de bancos de dados espaciais, representação e análise interurbana e intraurbana das cidades componentes da Região de estudo. Os *softwares* utilizados foram o QGIS (versão 3.18) e o Google Earth Pro 2019.

Os mapas foram produzidos a partir de técnicas empregadas da "semiologia gráfica", elaboradas por Bertin (2005), que objetivam a representação e a comunicação em linguagem cartográfica, obedecendo às relações de diversidade, ordem, proporcionalidade, matiz, saturação e contraste.

A produção técnica dos mapas desta pesquisa também se apoia nas metodologias do Projeto Temático, em especial no capítulo destinado à "Representação Cartográfica da fragmentação socioespacial" (Chatel *et al*, 2022). Neste capítulo, os autores consideram a importância dos dados coletados em fontes secundárias para a análise da dimensão do *habitar*, que se realiza por via de sobreposições das informações sociodemográficas e de infraestrutura urbana com as localizações dos empreendimentos e conjuntos habitacionais (dados primários coletados nos trabalhos de campo).

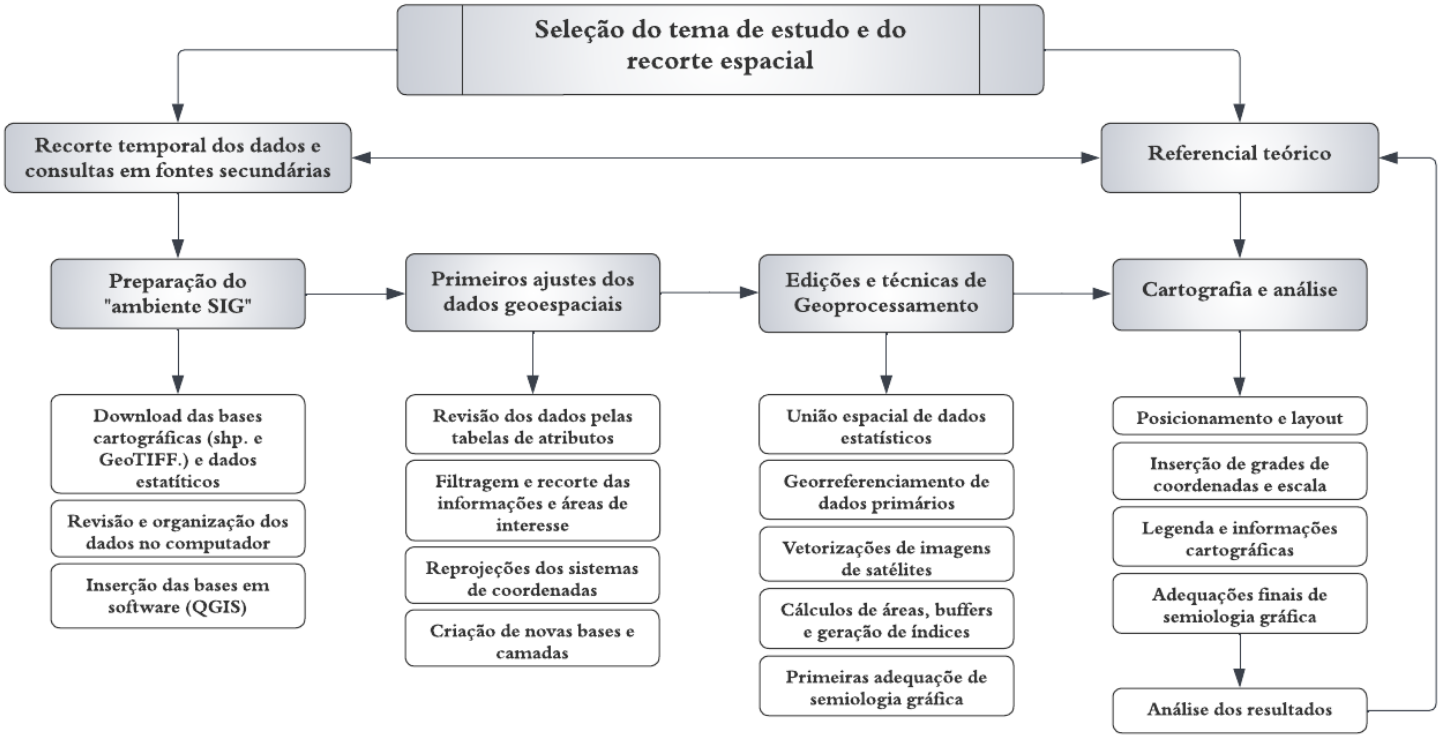
Além disso, a cartografia pretende contribuir com a análise dos processos de diferenciação e desigualdades socioespaciais nas pequenas cidades, com a identificação de barreiras físicas e áreas descontínuas, bem como a dispersão urbana (Chatel; Sposito, 2015) atrelada à expansão das áreas construídas em intervalos temporais distintos, o que referimos neste trabalho às áreas urbanizadas.

[3] Entende-se por Geoprocessamento uma área de conhecimento interdisciplinar, responsável pela coleta, entrada, armazenamento e processamento de informações georreferenciadas. Neste processo, o espaço geográfico é representado pelo universo computacional (Câmara; Davis; Monteiro, 2001), e as informações obtidas podem auxiliar em tomadas de decisões públicas ou privadas, para gestão, planejamento, mensuração e análise do uso e ocupação do solo.

As informações coletadas dos censos demográficos realizados pelo IBGE, possibilitaram, por um lado, o trabalho com as malhas cartográficas dos setores censitários (adensamento de domicílios e edificações em uma área contínua), e utilização de técnicas de generalizações. Porém, ressaltam-se algumas limitações, em especial para a série temporal disponível, tendo em vista o intervalo de coleta dos dados e realizações dos censos demográficos.

Para elucidar parte do trabalho cartográfico e a utilização do Geoprocessamento nesta pesquisa, a Figura 2 apresenta o fluxograma do processo de aquisição e manipulação dos dados geoespaciais e estatísticos, o tratamento das informações em "ambiente SIG", assim como as edições e análises finais.

Figura 2 – Fluxograma do trabalho cartográfico. Entrada e saída das informações geoespaciais.



Elaboração: do autor.

O fluxograma acima apresenta uma síntese das etapas da produção cartográfica. Tais etapas não restringiram outros tipos de técnicas ou demais complementos e *softwares* durante a realização da pesquisa e nem mudanças na ordem estabelecida, ao considerar a revisão dos dados ou correções durante o processo.

Contudo, é importante destacar, também, o aporte bibliográfico para a elaboração e análise das informações geoespaciais, em conjunto com demais referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa, que envolvem os temas relacionados às políticas

habitacionais, produção do espaço urbano, pequenas cidades, região, rede urbana e formação socioespacial, dentro da abordagem geográfica.

Por conta disso, no Capítulo 1 é apresentado o recorte empírico, com a caracterização das cidades pertencentes à Região de estudo e das cidades selecionadas para os estudos de caso, a partir de uma discussão da formação socioespacial e dos processos de regionalização, tomando como base os estudos do IBGE. Também se pretende realizar a leitura e análise dos dados coletados em fontes secundárias e expostos por meio de mapas, quadros e gráficos.

O Capítulo 2 desta dissertação apresenta o aporte teórico sobre a produção e reprodução do espaço urbano, diferenciação e desigualdades socioespaciais, além da breve discussão sobre as pequenas cidades e dos agentes produtores do espaço urbano e da habitação. Este debate é continuado no Capítulo 3, a partir da revisão teórica sobre os programas e políticas públicas da habitação social no Brasil e na Região de estudo, em conjunto às informações da produção habitacional por cada política e programa, dos domicílios particulares permanentes e vagos e dos déficits habitacionais registrados.

O Capítulo 4 é referente à análise dos resultados obtidos nas pequenas cidades selecionadas para os estudos de caso. A análise dos resultados segue em conjunto à bibliografia utilizada, além de trechos das entrevistas realizadas com os agentes bem-informados, junto aos mapas de localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais e das áreas urbanizadas em intervalos temporais distintos.

Por fim, nas Considerações Finais, são destacadas as principais impressões do autor acerca das etapas de construção da pesquisa, dos resultados obtidos pelo trabalho empírico e teórico, relacionando os quatro capítulos na produção de uma leitura da habitação e da produção do espaço urbano-regional analisada neste trabalho.

CAPÍTULO 1. O RECORTE EMPÍRICO DA PESQUISA

O recorte espacial adotado para a escolha das pequenas cidades desta pesquisa é o da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto – SP. Pretendemos, com isso, situar e caracterizar geograficamente as cidades deste estudo, tendo como referência o estudo da "Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias" (IBGE, 2017), além de estabelecer uma análise que articula a escala local (da cidade) e a escala regional, de forma a compreender os processos e as relações multiescalares que se dão nas dimensões urbana e regional[4].

Estabelecer essa relação entre escalas não consiste em tarefa simples, uma vez que implica o olhar do pesquisador para processos e formas espaciais e que permitam identificar quais os tipos de interações que ocorrem entre as cidades de estudo, as desigualdades que são produzidas no âmbito da região e da divisão social do trabalho e que se manifestam localmente com a produção e reprodução do espaço urbano.

Ao tratar de uma pesquisa de mestrado, tem-se a necessidade de se estabelecer alguns recortes empíricos, teóricos, metodológicos e analíticos, seja em função do tempo hábil de realização da pesquisa e redação da dissertação, seja em função do grau de aprofundamento do debate teórico-analítico necessário. Para isso, são propostos dois pontos de partida, que se entrecruzam e que direcionam elementos para uma análise entre as escalas local e regional e para a leitura histórica das estratégias e ações dos agentes produtores do espaço urbano.

O primeiro diz respeito à contribuição de autores que trabalham a temática das pequenas cidades na Geografia Urbana, e que levam em consideração nos estudos uma "perspectiva regional", apontando relações entre campo, rural e agrícola, morfologia e estrutura espacial, gestões municipal e estadual, hierarquia e rede urbana, processos de reestruturação urbana, de comércio, serviços etc. Nesse sentido, o breve debate sobre a Região de Ribeirão Preto, apresentado neste primeiro capítulo, contribui para a caracterização dessas cidades e para a análise de suas inter-relações.

[4] Entende-se por "urbano-regional" a leitura de determinado espaço que é caracterizado pela concentração de população, pelas fortes interações de cidades situadas proximamente, com graus de contiguidade ou continuidade urbana, áreas com importância econômica, científica e tecnológica, e que configuram arranjos populacionais (IBGE, 2016) ou "arranjos urbano-regionais", categoria espacial específica, dada por seu processo de formação, tal como trabalhado por Moura (2009; 2012). A análise seguida por esta leitura é fundamental neste trabalho, uma vez que a demanda e a produção da habitação na Região de estudo decorrem para além da escala da cidade, tal como será exposto nos capítulos 3 e 4.

O segundo ponto, que consiste em uma ideia em elaboração, apresentada nesta dissertação, é a leitura da produção da habitação de interesse social para além da escala local, tomando como base a necessidade de compreender os processos que se desencadeiam em âmbito da região e da rede urbana. Como exemplo, as estratégias dos agentes públicos e privados que atuam em diversas escalas, conformando áreas de interesses e que constituem arranjos econômicos e institucionais, a partir da produção da moradia e lucros obtidos com a renda da terra urbana.

Tal proposição, a de considerar a análise da habitação para além da escala local, incluindo uma regional, ajudaria a compreender uma parte dos processos variados de urbanização em um país tão diferenciado e desigual como o Brasil, onde as diversificadas situações geográficas das cidades e da rede urbana exigem um olhar específico sobre tal complexidade. O resultado é expresso pelo ambiente construído, com a materialização das políticas na escala local, mas fortemente condicionadas por um certo contexto regional, bem como as diferentes decorrências socioespaciais daí advindas.

É com base nestes dois pontos de partida que foram definidos, também, os recortes temporais para esta pesquisa, correspondentes aos períodos de maior atuação das políticas habitacionais implementadas no país, após a criação do Banco Nacional da Habitação e criação das COHAB's, em 1964; a crise do Sistema Financeiro de Habitação na década de 1980 e reestruturação da CDHU/SP e a criação e implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida, após 2009/2010. Estes períodos definem cortes no tempo, sendo observadas mudanças nas lógicas de produção de moradias populares, com maior ou menor presença do Estado e/ou agentes dos setores privados.

Cabe ressaltar que estes dois pontos de partida também se mesclam com os procedimentos metodológicos adotados e descritos anteriormente, dada a utilização de dados qualitativos e quantitativos, produção de dados primários e técnicas adotadas do Projeto Temático, coletas de dados secundários e o referencial teórico específico.

O primeiro e o segundo itens deste Capítulo 1 trazem uma contextualização da Região de estudo, a partir de uma leitura da formação socioespacial e das relações que se dão entre as cidades, junto ao breve referencial teórico sobre região pela abordagem geográfica e a cartografia produzida. O terceiro item apresenta o quadro das pequenas cidades pertencentes ao Arranjo Populacional de Ribeirão Preto, bem como as três cidades selecionadas para os estudos de caso nesta pesquisa, e que serão aprofundados no Capítulo 4, a partir dos resultados obtidos.

1.1. A região como recorte empírico e recorte analítico

Não constitui objeto de estudo ou interesse a análise da bibliografia sobre *região e geografia* nesta pesquisa, uma vez que é vasta a produção de autores que se debruçam nos trabalhos sobre Geografia Regional como tema e no contexto da história do pensamento geográfico. Pretende-se, no entanto, elaborar breve aporte teórico de ideias que permitam reunir apontamentos, procedimentos e caminhos analíticos, bem como fundamentar o recorte espacial e empírico desta pesquisa.

Para além da descrição das formas, elementos ou características da área de estudo, a pesquisa de mestrado também apresenta como objetivo a identificação de processos que traduzem a produção do espaço urbano e as relações entre as cidades e as desigualdades socioespaciais.

Analisar uma determinada porção do espaço, ou uma região, significava, aos moldes de uma Geografia Tradicional[5], o recorte de determinada área da superfície terrestre, buscando elementos que configurassem a unidade territorial ou espacial, e sua síntese, a partir de sua descrição e caracterização (Christofoletti, 1982; Haesbaert, 2010).

Grande parte dos estudos regionais, em especial da denominada Geografia clássica de tradição francesa dos séculos XIX e XX, trouxeram para a Geografia a integração das relações causais entre os fenômenos da natureza e a vida social, além de aspectos culturais, ressaltando a "individualidade" ou a "personalidade" de determinado espaço geográfico (Lencioni, 2003).

Paul Vidal de La Blache, considerado o pai da Geografia Humana e grande difusor da "geografia dos lugares", afirmava que a unidade dos aspectos físicos e humanos constituíam "gêneros de vida", além de possibilidades provenientes das relações entre o homem e o meio. Para ele, as análises de caráter regional se embasavam nas diversidades dos lugares, como se davam a organização do espaço, além de uma perspectiva histórica empregada ao estudo geográfico (Lencioni, 2003).

[5] A Geografia Tradicional corresponde ao período de sistematização do acúmulo de conhecimento geográfico adquirido ao longo da história, com formulações de procedimentos e metodologias no campo das ciências naturais, dentre meados do séc. XVIII e séc. XX (Sodré, 1987). De acordo com Moraes (2001), a Geografia Tradicional é pautada nas bases do Positivismo como método, tendo como fundamentos os princípios da "individualidade", "atividade", "conexão", "comparação", "extensão" e "localização". Argumenta, ainda, que tais princípios atuaram como "[...] receituário de pesquisa, definindo regras gerais, no trato com o objeto, que não podiam ser negligenciadas" (Moraes, 2001, p. 26).

Tomando como base um trecho de seus clássicos[6], argumentava que: "A descrição geográfica deve ser maleável e variada com seu próprio objeto [...]", tendo como tarefas principais a de localizar os fatos geográficos, determinar as posições que ocupam e as áreas que abrangem, ou seja, "[...] Descrever, definir e classificar, além de deduzir [...]" (La Blache, 1982, p. 46).

Os estudos pautados em descrições conformaram uma base metodológica, definindo-se o recorte espacial pelas características dos fenômenos geográficos. É de se considerar que a obra "Propósitos e Natureza da Geografia" (Hartshorne, 1978) trouxe uma contribuição fundamental acerca dos métodos para análises regionais, bem como a própria revisão de ideias de autores geógrafos das escolas francesa, alemã, britânica e norte-americana[7].

A "lógica de análise regional", proposta por Hartshorne (1978), leva em consideração a divisão de grandes áreas em parcelas menores, definindo-se seções. Para além da descrição, deve-se levantar as relações entre os fenômenos geográficos e suas inter-relações (Hartshorne, 1978). Nesse sentido, cada área segmentada pode coincidir com uma região em específico, devido ao seu recorte, escala, tamanho ou demais critérios estabelecidos pelo pesquisador.

Ressalta-se, na obra citada, como tais análises colaboraram para o debate conceitual sobre região. Segundo o autor, as "regiões formais" (no sentido de formas) trazem consigo as relações de semelhança e diferença sobre determinado espaço ou área, enquanto que às "regiões funcionais" são atribuídas as conexões entre os fenômenos e elementos geográficos de lugares ou áreas diferentes (indicando movimentos e inter-relações). Nesse debate,

> [...] a região funcional não é uma generalização descritiva do caráter de uma área, mas a expressão de uma teoria de relações de processos, uma generalização em sentido lógico. Nesse particular, assemelha-se a uma região formal baseada em elementos inter-relacionados, mas dela difere por expressar uma teoria de organização espacial através de conexões entre áreas diferentes (Hartshorne, 1978, p. 144).

Observa-se, neste trecho, a importância das conexões entre áreas nos estudos regionais. Para além disso, a região, como definição ou conceito, também aparece na obra

[6] Trecho do artigo "As características próprias da Geografia", transcrito dos *Annales de Géographie*, 22 (124): 289 – 299, 1913 (Vidal de La Blache *apud* Christofolleti, 1982).

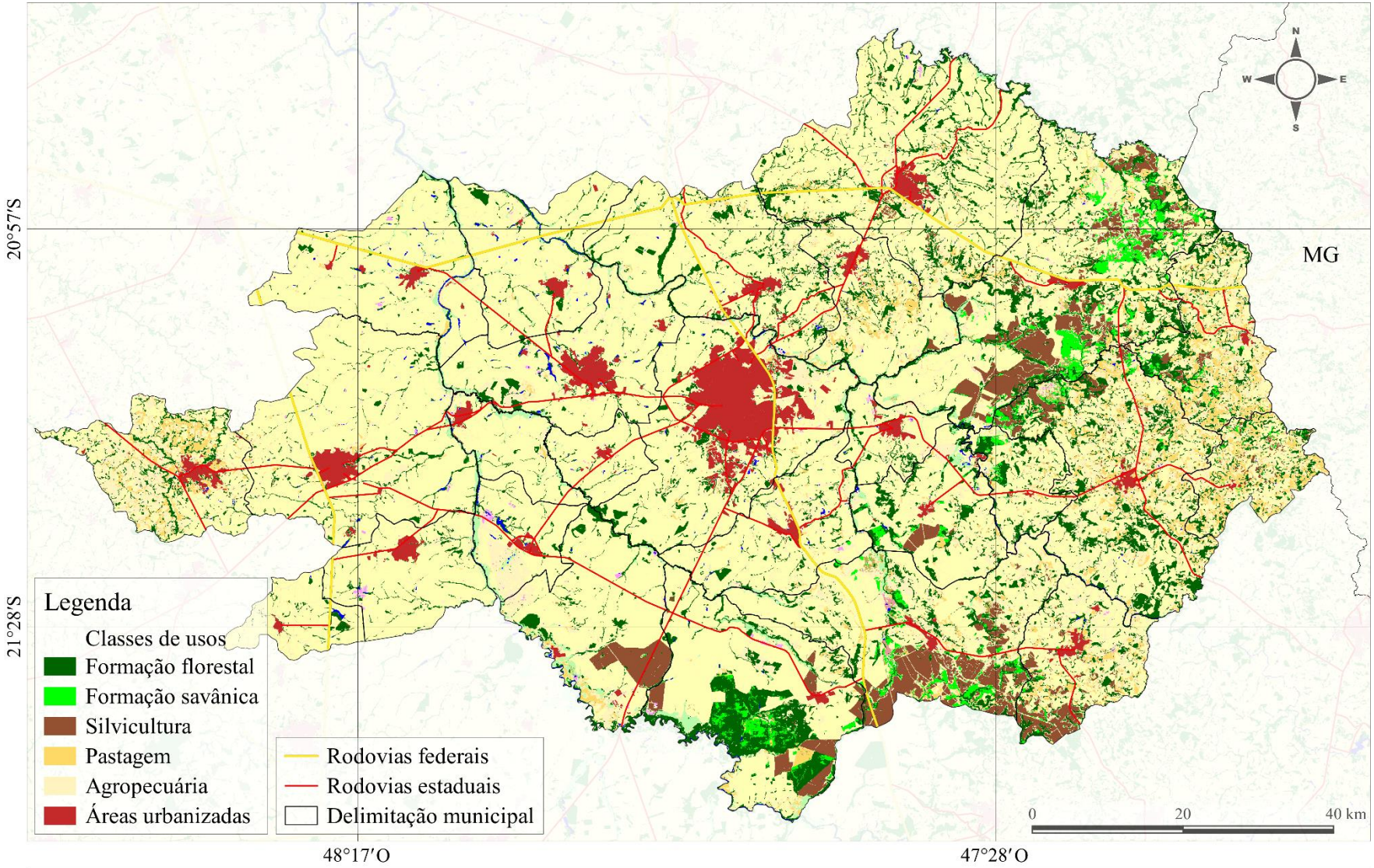
[7] Menciona-se os autores franceses Chabot, G. (1942) e Cholley, A. (1948); autores alemães, como exemplo de Hettner, A (1927; 1935); Carol, H. (1946; 1957) e De Jong, G. (1955); britânicos e norte-americanos, como Mackinder, H. (1887); Preston, J (1954); e Sauer, C. (1941), e demais outros (Harstshorne, 1978).

como uma “[...] área de localização específica, de certo modo distinta de outras áreas, estendendo-se até onde alcance essa distinção” (Hartshorne, 1978, p. 138). Ou seja, há a necessidade de se identificar elementos e características que permaneçam com um grau de homogeneidade na área de estudo e de heterogeneidade em relação a outras.

Analisando as contribuições de La Blache e Hartshorne, como também as de Sauer (1998), Haesbaert (2010) destaca os principais elementos nos estudos regionais do século XX. Ressalta a importância da descrição das características únicas de determinado espaço, a partir de um racionalismo lógico-analítico; a importância atrelada ao estudo de síntese, que possibilita perceber a coesão e/ou coerência interna à região; a continuidade espacial, que se verifica pelas inter-relações entre os fenômenos geográficos e a relação entre região e uma "mesoescala", quando situada em um planejamento estatal ou divisão em um Estado-nação (Haesbaert, 2010, p. 32-33).

A partir disso, é possível inferir que o grau de aprofundamento de um estudo regional está articulado diretamente com a escolha das variáveis a serem analisadas. Para fins de representação, o Mapa 2 apresenta os diferentes tipos de usos e ocupações do solo, com elementos que configuram a classificação e a diferenciação do espaço geográfico, tomando como base o recorte para a Região de estudo:

Mapa 2 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Classificação dos atributos físico-naturais, sociais e diferenciação de elementos da superfície terrestre.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fontes dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019; 2020); Projeto MapBiomas – Coleção 8 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra (2022).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

CNPq

unesp
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

CEMESPP
CENTRO DE ESTUDOS E DE MAPEAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

O mapa ou a representação cartográfica possibilita a identificação e a generalização de elementos e atributos da superfície terrestre. A partir de uma escala cartográfica intermediária, é considerado também uma ferramenta para análise da diferenciação do espaço (Corrêa, 2007) e para a própria regionalização.

A configuração atual desta Região, com grande parte destinada ao uso agrícola e à agropecuária, mancha urbana concentrada na cidade de Ribeirão Preto e eixos viários que irradiam para as demais cidades do entorno, decorreu de um processo histórico de formação social e econômica, com agentes produtores do espaço que também se articulam em outras escalas, para além do local e regional, e que ao mesmo tempo condiciona a maneira específica em que se dão as relações entre as diferentes cidades.

A perspectiva de unidade e coerência interna dos fenômenos, pautadas em La Blache, principalmente, foi amplamente criticada por geógrafos que analisavam a região como um produto de diversos processos e de diferentes escalas. De acordo com Souza (2013), grande parte desta crítica veio por Lacoste (1988), ao afirmar que a região não poderia ser explicada por si só, se constituindo como um "conceito-obstáculo". O espaço, na visão do autor (Lacoste, 1988), ao ser analisado de maneira mais aprofundada, resultaria em um "mosaico", produto de superposições de diferentes gêneros e contextos.

A região, enquanto produto de interações multiescalares, bem como analisada dentro de uma visão crítica do processo de globalização e aprofundamento das desigualdades socioespaciais, passou a ser lida não mais pela homogeneidade e coerência dos espaços econômico, político, social ou cultural, mas pelas relações de produção do capital, que se estabeleceram em vínculos e em redes que são sobrepostas a diferentes territórios (Haesbaert, 2010). Nesse sentido,

> Embora as diferenciações continuem a definir as regiões, essas diferenças, hoje, são muito mais bem identificadas pela análise das interconexões do que das oposições ou contrastes, ou seja, interessam muito mais as ligações inter-regionais do que os tipos de fronteira, de separação. A região, assim, num sentido bastante genérico, se torna mais porosa, instável, não possui limites claros e é dotada de grande variabilidade interna (Haesbaert, 2010, p. 84).

A variabilidade interna, dentro desta abordagem, está relacionada com a diferenciação intrarregional, sobretudo pela presença das cidades de diferentes portes e tamanhos, e que desempenham funções e papeis diferenciados na rede urbana e na divisão territorial do trabalho. As relações que se dão entre as cidades podem evoluir para formas específicas da leitura do processo de urbanização, que não se dá somente pela aglomeração de caráter metropolitano (Lencioni, 2006), mas com formas e interações

entre as cidades em uma escala que também pode ser considerada como regional, dada a conformação dos arranjos urbano-regionais[8].

De acordo com Soja (2013), os desdobramentos advindos da redescoberta do poder de causalidade das cidades, da difusão do pensamento crítico do espaço geográfico nas demais áreas de conhecimento para além da Geografia, bem como do crescente interesse em regiões e regionalismos, passaram a identificar novas características da urbanização do séc. XXI. Com base no autor,

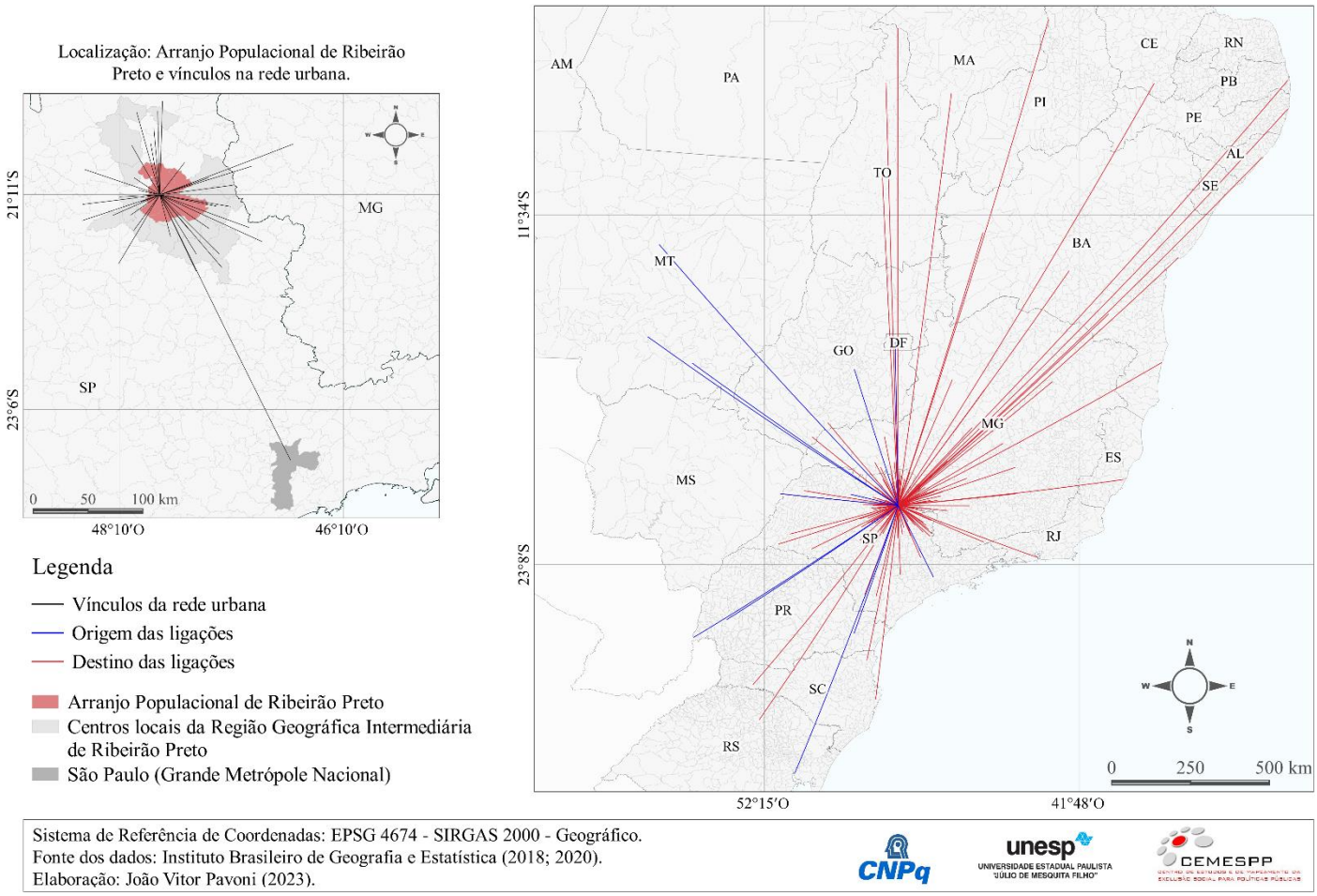
> À frente desses desdobramentos, na minha perspectiva, esteve a identificação de um processo de urbanização *regional* policêntrica, acompanhado por um relativo declínio do que pode ser descrito como um modelo distintamente *metropolitano* de crescimento e de mudança urbanos. A literatura urbana dominante ainda não reconheceu este modelo regional de urbanização de forma explícita, mas há sinais de que a transformação da urbanização metropolitana para a regional e o uso de termos associados tais como cidades-região e cidades regionais crescerão em importância para a análise geográfica urbana ao longo da próxima década (Soja, 2013, p. 150, grifo do autor).

O Mapa 3, representativo de parte deste processo[9] caracterizado pelas interações entre diferentes contextos urbanos e regionais do país, apresenta os vínculos da rede urbana, com as linhas em azul que fazem referência às origens das ligações econômicas e sociais, que partem de outras cidades em direção ao Arranjo Populacional de Ribeirão Preto, e as linhas em vermelho, que representam os destinos das ligações do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto para demais cidades e arranjos.

[8] Essa discussão será retomada no item 1.3 deste capítulo, a partir da caracterização do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto.

[9] A pesquisa não tem a pretensão de classificar o arranjo populacional de Ribeirão Preto pelo conceito de "cidade-região" proposto por Scott, Agnew, Soja e Storper (2001), ou da mesma maneira em que foram trabalhados por Klink (2001) ou Lencioni (2006), em contexto metropolitano. O que interessa, neste momento, é a forma como foi classificado o arranjo populacional de Ribeirão Preto, bem como o auxílio para o entendimento das questões urbanas e regionais que partem desta mesma classificação.

Mapa 3 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Origens e destinos das ligações entre cidades e vínculos na rede urbana.



Ao trazer essa discussão para o recorte empírico da pesquisa, percebe-se que a Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, dada a presença do Arranjo Populacional, se conecta, também, com diversas áreas do território nacional, conformando uma rede de ligações, mas também uma zona de influência, na qual estabelece vínculos com as cidades classificadas em Centros Locais e a metrópole de São Paulo (Grande Metrópole Nacional).

A cidade de Ribeirão Preto, nesse sentido, apresenta claro papel de intermediação entre diferentes cidades de funções e portes diferenciados, uma vez que seu alcance e centralidade extrapola sua dimensão local, o que possibilita uma análise a partir de seu contexto regional dentro do processo de produção do espaço, neste caso, direcionado para as ações do Estado com as políticas públicas de habitação.

1.2. Região, cidades e a formação socioespacial na área de estudo

Podemos perceber, com base nas contribuições do item anterior, que a cidade, enquanto fenômeno espacial e temporal, apresenta fundamental papel na diferenciação dos atributos geográficos, sobretudo em sua função de centralidade e de comando, bem como sede de atividades que se desenvolvem para além do campo e de sua escala local.

Ao tomar como base o texto de Santos (1959), intitulado "A cidade como centro da Região", o autor afirma que a cidade consiste em uma "forma particular de organização do espaço", com nível de centralidade que é a sua "zona de influência" (Santos, 1959). Ao estabelecer tal debate com demais autores, expõe que:

> Pierre George reconhece, outrossim, o caráter de centralidade própria aos núcleos urbanos. Diz ele que embora 'acentuando um pouco a figuração da realidade, pode-se ser tentado a escrever que a cidade da época pré-industrial é um produto de sua região, enquanto a região da época contemporânea é o produto de sua cidade'. Tal raciocínio, desenvolvido a propósito das cidades da Europa Ocidental pode ser transferido a outras partes do mundo, levando-se em conta que ainda hoje há contemporaneidade entre diversos sistemas econômicos, resultado da diferente velocidade das transformações por que o mundo passa (Santos, 1959, p. 9).

A função de centro exercida pela cidade está associada à gestão, organização, bem como as tomadas de decisões que lhe garantem a "autonomia". É esta autonomia que pode conduzir "[...] à formação de um meio geográfico diferenciado" (Santos, 1959, p. 12), e sua centralidade que compreende escalas para além do local.

O "meio geográfico", relativo ao *espaço* como principal conceito de análise da Geografia, passa a ser apreendido como um produto social, através de "[...] dinâmicas sociais, que criam e transformam as formas" (Santos, 1977, p. 81), em um processo de constante formação e transformação. Nesse sentido, a categoria que compreende a Formação Econômica e Social (Santos, 1977), apresenta as relações de trabalho, produzidas socialmente, os modos de produção, e suas relações que se estabelecem em determinado espaço. É a partir disso que:

> [...] a categoria de Formação Económica e Social parecer-nos a mais adequada para auxiliar a formação de uma teoria válida do espaço. Esta categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais frequentemente lhes provém o impulso. A base mesma da explicação é a produção, isto é, o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço com o qual o grupo se confronta. Deveríamos até perguntar se é possível falar de Formação Económica e Social sem incluir a categoria do espaço. Trata-se de fato de uma categoria de Formação Económica, Social e Espacial mais do que de uma simples Formação Económica e Social [...] (Santos, 1977, p. 81-82).

Os métodos propostos a partir desta análise contribuem para a compreensão de determinado espaço em particular, tendo em vista que as relações sociais e os modos de produção são específicos nos contextos dos quais se inserem. Tal processo de formação, resulta, também, na diferenciação de demais áreas, com modos de produção e relações sociais de trabalho dos quais são próprios. Isso não implica que não haja relações entre escalas de diferentes contextos geográficos, mas sim, que se configuram de maneiras diferenciadas umas das outras.

A formação econômica e social, ou a "formação socioespacial" do interior do estado de São Paulo está atrelada ao processo de expansão do "complexo cafeeiro", imigração, ampliação das estradas de ferro, bem como a produção/reprodução do território capitalista paulista com a industrialização e a urbanização, processos que se relacionaram, também, com o desenvolvimento da dinâmica econômica nacional (Sposito, 1991).

Em sua tese de doutorado "O chão arranha o céu: Lógica da (re)produção monopolista da cidade", Sposito (1991) estabelece uma ligação com a renda gerada no campo, em função de uma economia cafeeira, com a expansão da malha ferroviária e a abertura de novas cidades e a gradual formação de uma rede urbana no interior do estado, tomando como base as cidades e as regiões de Presidente Prudente, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto. Nas palavras da autora,

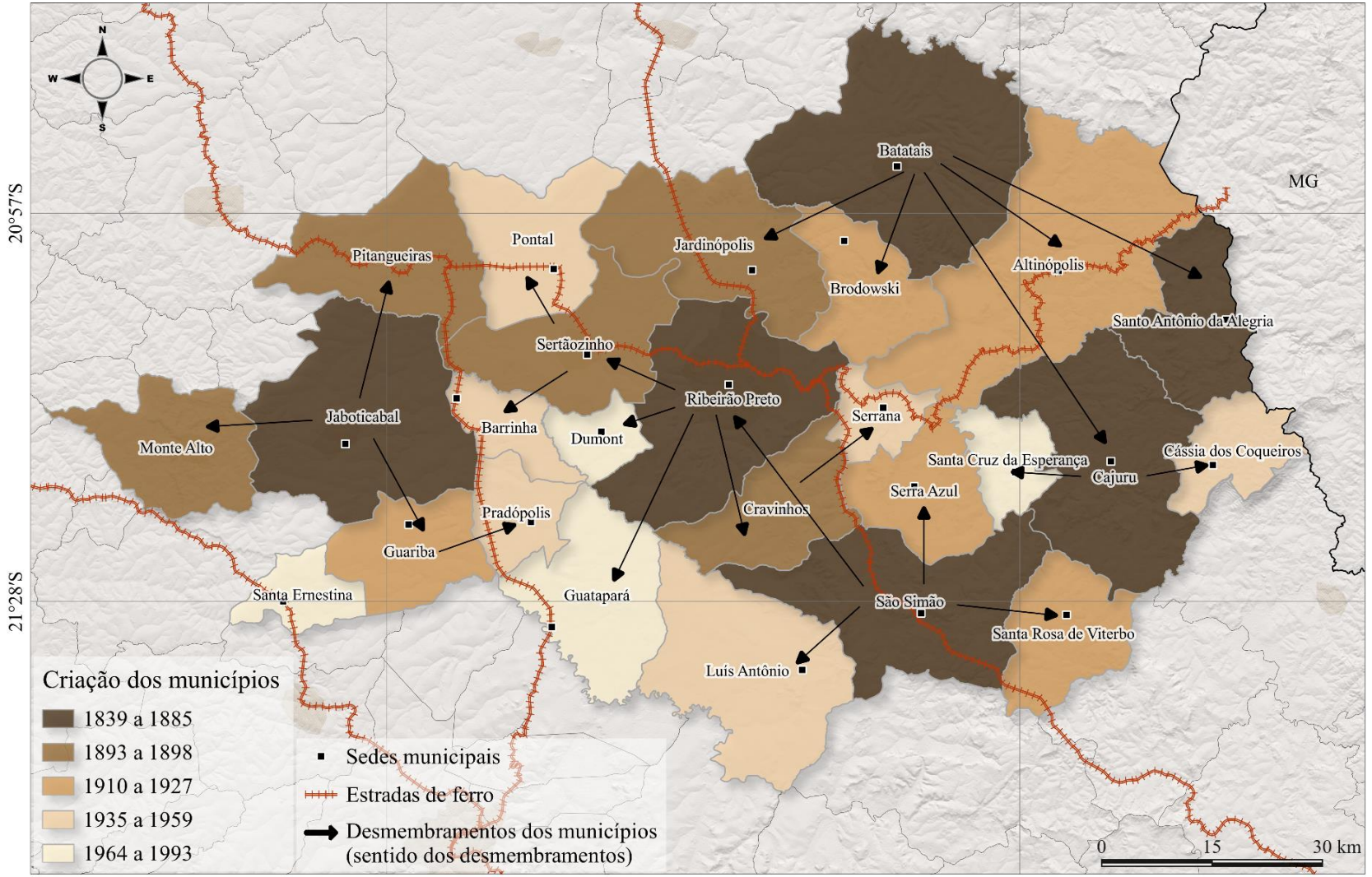
> Até os anos 30, a rede urbana paulista implantou-se, sobretudo, em função da economia cafeeira, o que significava frisar que não apenas a produção cafeeira impulsionou esta conformação, mas também todos os desdobramentos da acumulação que esta produção permitiu, como a abertura de estradas de ferro, bancos, indústrias, expansão comercial e da rede de eletricidade, bem como o avanço da agricultura de alimentos, como forma de reprodução deste capital e/ou de apoio à expansão do complexo (Sposito, 1991, p. 69-70).

Neste processo de formação, a expansão da cafeicultura e do complexo cafeeiro geraram, no interior do estado de São Paulo, uma "diferenciação regional", tendo em vista os avanços para as regiões localizadas ao oeste do estado, e o crescimento das cidades situadas no leste do estado pela acumulação da renda, sobretudo na capital. De acordo com Sposito (1991) e Negri (1996), tal processo configurou uma primeira hierarquia das cidades paulistas e as definições das principais regiões.

Para ilustrar este processo de surgimento das cidades da Região de Ribeirão Preto[10], o Mapa 4 apresenta os períodos de criação/emancipação dos municípios, com as setas que indicam os desmembramentos, junto ao traçado da malha ferroviária que, em alguns casos, se sobrepõe ou se situa proximamente aos símbolos que indicam as atuais sedes municipais.

[10] A bibliografia consultada (Sposito, 1991) menciona a Região da Mogiana, denominação relacionada à linha tronco da Estrada de Ferro Mogiana, que interligava os municípios de Campinas, Ribeirão Preto e o estado de Minas Gerais, com um recorte regional que envolvia demais outros municípios. Para Elias (2003), o recorte adotado para análise é o da Região Administrativa de Ribeirão Preto (Fundação SEADE, 1983), com total de 80 municípios. Com o intuito de continuidade do recorte analítico desta pesquisa de mestrado, privilegiou-se na representação do Mapa 4 os 26 municípios da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto (IBGE, 2017), bem como suas inter-relações frente aos desmembramentos, categorizados por seus períodos de criação.

Mapa 4 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Municípios, desmembramentos e malha ferroviária.



Sistema de referência de coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fontes dos dados: IBGE Cidades (2023); Fundação SEADE - GeoSEADE (2023). TOPODATA - Banco de Dados Geomorfométricos do Brasil (INPE, 2022); Carto Antique (BaseMap/HCMGIS).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

A Região de Ribeirão Preto, ao final do séc. XIX, era a principal produtora de café do estado de São Paulo, com acúmulo de capital capaz de superar a crise da queda internacional dos preços do café, no final da década de 1920[11], e diversificar sua produção agrícola para outras atividades do setor (Elias, 2003). Conforme verificado por Sposito (1991), na década de 1930 observa-se, também, um aumento das pequenas propriedades na região, podendo estar associado aos reflexos das mudanças na estrutura fundiária do campo, e da passagem de uma economia agrícola para a industrial.

O núcleo urbano de Ribeirão Preto, desmembrado do município de São Simão e elevado à categoria de vila, em 1871, foi um importante centro para o desenvolvimento da Região e das dinâmicas econômicas com a produção de café. Na década de 1920, a população de Ribeirão Preto só era ultrapassada no estado pela população da capital e pelos municípios de Santos e Campinas, com parte considerável de sua composição demográfica advinda de imigrantes (Sposito, 1991; Manhas, 2022).

O município de Batatais (mais antigo da região, emancipado de Franca – SP), elevado à categoria de vila em 1837, foi desmembrado em mais outros cinco municípios (Cajuru, Santo Antônio da Alegria, Jardinópolis, Brodowski e Altinópolis), e Jaboticabal, emancipado do município de Araraquara em 1867, foi desmembrado em mais três municípios (Pitangueiras, Monte Alto e Guariba). Ribeirão Preto foi desmembrado por Sertãozinho, Cravinhos (que foi desmembrado por Serrana, em 1948), Dumont e, o mais recente, Guatapará, já em 1990.

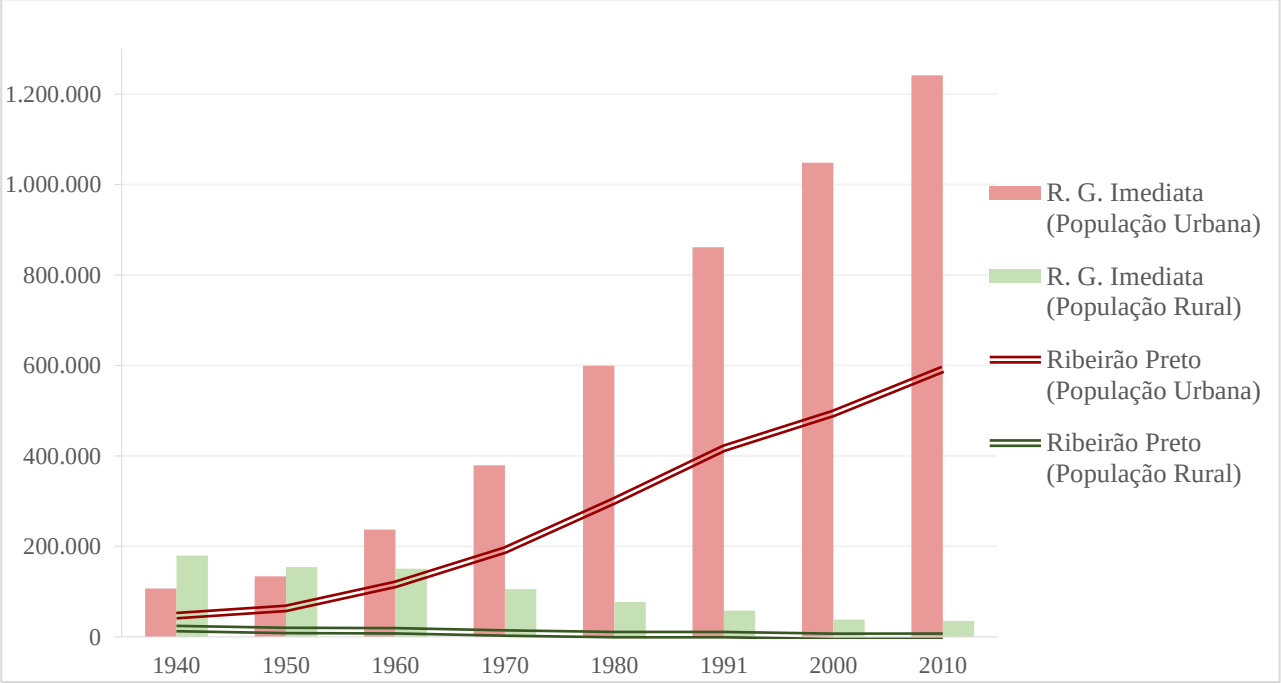
Os processos de emancipação[12], que se iniciaram no final do séc. XIX, com relativa autonomia dos centros urbanos em formação, muito em decorrência das atividades econômicas locais com a produção do café e demais culturas, das grandes extensões em áreas dos municípios de origem, e uma gradual organização da divisão social do trabalho, pode ser considerado um reflexo da urbanização, com o aumento das atividades exercidas nas cidades.

[11] Este debate também é mencionado no estudo sobre a "Interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)", publicado pela Fundação SEADE, que teve como intuito a análise do processo histórico de urbanização e das dinâmicas regionais do estado, distinguindo-se entre os períodos da década de 1920 (acumulação do capital fortemente pautado na economia cafeeira); da crise de 1929 até 1955, que caracteriza a industrialização pelas relações entre a agricultura, a indústria e o setor terciário, e que se intensifica com a industrialização pesada, até a década de 1980 (Negri; Gonçalves; Cano, 1988).

[12] A Região ainda conta com mais 8 distritos, localizados em Jaboticabal (Córrego Rico e Luzitânia), Ribeirão Preto (Bonfim Paulista), Pitangueiras (Ibitiúva), Monte Alto (Aparecida do Monte Alto), Sertãozinho (Cruz das Posses), Jardinópolis (Jurucê) e Pontal (Cândia). Dos oito distritos contabilizados, seis requisitaram os processos de emancipação, mas não atenderam aos requisitos mínimos (Diário oficial do estado de São Paulo, 2015).

O Gráfico 1 apresenta os dados demográficos (população urbana e rural) por décadas (1940 a 2010) dos municípios componentes da Região de estudo, com as linhas, para fins de comparação, dos dados demográficos das populações urbana e rural para o município de Ribeirão Preto.

Gráfico 1 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. População urbana e rural das cidades componentes da Região, e população urbana e rural do município de Ribeirão Preto, entre 1940 a 2010.



Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2010); Fundação SEADE (2010). Elaboração: do autor.

Em 1940 a população urbana dos municípios de Jaboticabal e Ribeirão Preto já superavam em 5,73% e 43,70% suas populações rurais, respectivamente, enquanto que os demais municípios mantinham taxas ainda altas (média geral de 50,90%) da população rural em relação a urbana. Em 1960 se observa o inverso, com 61,13% da população urbana frente à média da população total dos municípios da Região, enquanto que em Ribeirão Preto, já em 1950, apresentava 81,75% da população urbana do total de seu município[13].

Entre as décadas de 1970, 1980, 1991, e 2000, a população total dos municípios da Região tiveram taxas de crescimento a 19,98%, 28,30%, 29,18% e 14,30%, respectivamente, enquanto que a população urbana cresceu com taxas de 37,45%, 36,72%, 32,35% e 17,26%. Em 2010, somente a população urbana de Ribeirão Preto compunha 47,50% do total da população urbana dos municípios da Região de estudo.

[13] Dados coletados dos Censos Demográficos do IBGE e da Fundação SEADE (1940-2010).

A partir das décadas de 1960 e 1970[14], a "modernização" dos modos de produção com a industrialização, a expansão das atividades agrícolas e, consequentemente, agroindustriais, contribuíram para a produção e desenvolvimento maior das áreas urbanas, com maiores vínculos e inter-relações entre cidade-campo e cidade-cidade. Essa modernização, que foi característica da Região de estudo, também decorreu a partir da incorporação do conhecimento técnico-científico nos processos de produção agropecuária, seja pela mecanização da agricultura, pelas empresas especializadas para o setor metalúrgico (indústrias de base), bem como pelo incentivo do Estado com programas como o PRÓALCOOL (Programa Nacional do Álcool) e a criação das Empresas Brasileiras de Pesquisa Agropecuária – Embrapas (Elias, 2003; Miranda, 2022).

Em seu trabalho intitulado "Globalização e Agricultura: A Região de Ribeirão Preto – SP", Denise Elias (2003) define como recorte de estudo a Região Administrativa de Ribeirão Preto e, a partir da produção teórica de Milton Santos, estabelece análises sobre a realidade regional e local, tendo em vista o funcionamento dos "circuitos econômicos" e da difusão do agronegócio globalizado, bem como seu significado na formação econômica e social brasileira e na reprodução das cidades da região. Para a autora,

> Com a possibilidade do aumento das trocas de todas as naturezas e intensidades, dada pelas novas qualidades do seu território, a região de Ribeirão Preto se transformou numa área com grande desenvolvimento urbano, resultando em construção de novas formas de realização da vida econômica e social e reformulando o sistema urbano antigo. O aprofundamento da divisão social e territorial do trabalho agrícola e sua especialização, possíveis a partir das condições de instantaneidade e de simultaneidade que se verificam após a revolução tecnológica, fizeram com que as relações entre as cidades da região se transformassem, aumentando as diferenças entre elas mesmas, as quais se tornam cada vez mais distintas umas das outras [...] (Elias, 2003, p. 55).

A Região, na leitura realizada por Elias (2003), é decorrente de uma "solidariedade organizacional", conceito proposto por Santos (1993), que identifica as relações e articulações de forças externas na produção do espaço local/regional, e que acentua, assim, a diferenciação dos lugares, em decorrência da renovação tecnológica e da "acumulação ampliada do capital" (Elias, 2003, p. 56).

[14] É justamente neste período, caracterizado pelo aumento das áreas urbanas, das funções exercidas pelas cidades na Região e, consequentemente, pela maior demanda por habitação que são produzidos os primeiros conjuntos habitacionais pela COHAB-RP, objetos de estudo nesta pesquisa e que será melhor detalhado nos capítulos 3 e 4.

Os processos de interações entre as cidades, dada a perspectiva histórica de formação e desenvolvimento dos núcleos urbanos, configuram complexas relações no espaço, ao considerar o avanço da ciência e dos meios de comunicação, o crescimento das áreas urbanas e a proximidade territorial dos municípios, bem como a crescente circulação de pessoas para trabalho, estudo, a busca de serviços especializados e as demandas por habitação, fundamental para a reprodução social e da força de trabalho. Este capítulo pretende seguir a partir dos elementos da regionalização que agrupa o contexto urbano-regional das cidades selecionadas para esta pesquisa.

1.3. As inter-relações entre as cidades: a regionalização e a caracterização dos estudos de caso

Os processos de regionalização elaborados pelo IBGE[15], que fornecem a base teórica e procedimental para o planejamento Estatal, ordenamento territorial e político-administrativo[16], bem como para a formulação de políticas públicas em diversos setores, acompanham, de certa maneira, o debate acadêmico elaborado na Geografia enquanto ciência e proposições do próprio conceito de região ao longo da história.

Isso é relevante, pois a revisão bibliográfica foi uma das maneiras encontradas por este autor para identificar, selecionar e caracterizar a região de estudo, bem como as cidades para os estudos de caso. A mais recente regionalização elaborada pelo IBGE (2017), que também é resultado da revisão das regionalizações antigas, tem agora, na rede urbana e na análise multiescalar os seus principais elementos para a divisão territorial brasileira[17].

[15] Os três modelos de divisão regional elaborados anteriormente foram: "Divisão regional do Brasil: agrupamento dos municípios por zonas fisiográficas" (IBGE, 1942; 1960), a "Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas e mesorregiões" (IBGE, 1968; 1976), e a "Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas" (IBGE, 1990).

[16] É importante destacar que em 2016 foi instituída a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, pela Lei Complementar n.º 1.290, com o total de 34 municípios e divididos por 4 sub-regiões. Um dos critérios para a criação da região é o embasamento, a partir do IBGE, sobretudo em relação à centralidade e hierarquia urbana das cidades do referido recorte. O debate estabelecido por Haesbaert (2010) sobre como interpretar e região como "fato", um produto da realidade que se fundamenta pelas práticas socioespaciais, e como um "artifício" político, instrumento de gestão e análise do território, nos ajuda a compreender as diferentes proposições para a regionalização do território brasileiro. Para uma discussão do processo de metropolização e os efeitos socioespaciais com a formulação da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, ver Miranda (2022).

[17] Os estudos que foram incorporados na regionalização atual são: "Regiões de Influência das Cidades – REGIC" (IBGE, 2008); "Divisão Urbano-Regional" (IBGE, 2013); "Gestão do Território" (IBGE, 2014); "Logística dos Transportes do Brasil" (IBGE, 2014) e "Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil" (IBGE, 2016).

A delimitação do recorte para as Regiões Geográficas Imediatas, em referência à denominação anterior de "microrregião geográfica" (IBGE, 1990), e também baseada no estudo sobre a "Divisão Urbano-Regional" (IBGE, 2013), que identifica as "Regiões Imediatas de Articulação Urbana" já evidencia a aproximação para uma escala de análise que permite o olhar para o aprofundamento da diferenciação interna do território nacional e das relações de hierarquia entre as cidades, tendo em vista a metodologia desenvolvida no estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008).

O recorte da atual regionalização foi estruturado a partir da identificação dos centros urbanos com maior peso na hierarquia urbana e que são necessários para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários (IBGE, 2017).

As Regiões Geográficas Intermediárias ocupam uma posição de intermédio entre as Unidades da Federação (estados) e as Regiões Geográficas Imediatas. Tais regiões, que também foram construídas pela revisão das denominadas "mesorregiões geográficas" (IBGE, 1990), como também pela identificação das "Regiões Intermediárias de Articulação Urbana" (IBGE, 2013), foram delimitadas a partir das Metrópoles e das Capitais Regionais e, quando não disponível de uma cidade grande ou média, foram utilizados os centros urbanos menores que tinham maior grau na hierarquia de suas regiões geográficas imediatas (IBGE, 2017).

Como aporte teórico e conceitual, o Instituto tomou como base o conceito de "território-rede" (Haesbaert, 2004) ao considerar que o território é resultado da relação da sociedade com o espaço. Isso permite uma análise geográfica para além dos princípios de "fixidez" e "estabilidade", princípios considerados nas publicações anteriores. A combinação dos conceitos de território e de rede deram a base metodológica necessária para uma leitura da continuidade/descontinuidade espacial, que são identificadas pelos arranjos populacionais e pelas ligações entre as cidades, bem como pelos fluxos materiais e imateriais que atravessam o espaço geográfico (IBGE, 2017).

Uma das particularidades do recorte regional adotado para esta pesquisa é a presença do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto, constituído pelo agrupamento de sete municípios caracterizados pelas fortes integrações populacionais, que foram medidas

pelos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo[18] e pela contiguidade entre as manchas urbanas principais[19].

É interessante destacar que o Arranjo Populacional de Ribeirão Preto também se configura como um recorte analítico do processo de urbanização, tendo em vista de que as relações de produção do espaço ocorrem no conjunto das cidades, como também por processos que se dão em escalas geográficas maiores.

O trabalho de Moura (2009; 2012), acerca dos arranjos urbano-regionais (AURs) brasileiros, contribui significativamente para o entendimento da dimensão regional no processo da urbanização contemporânea, bem como da caracterização destas áreas específicas no território nacional. De acordo com a autora,

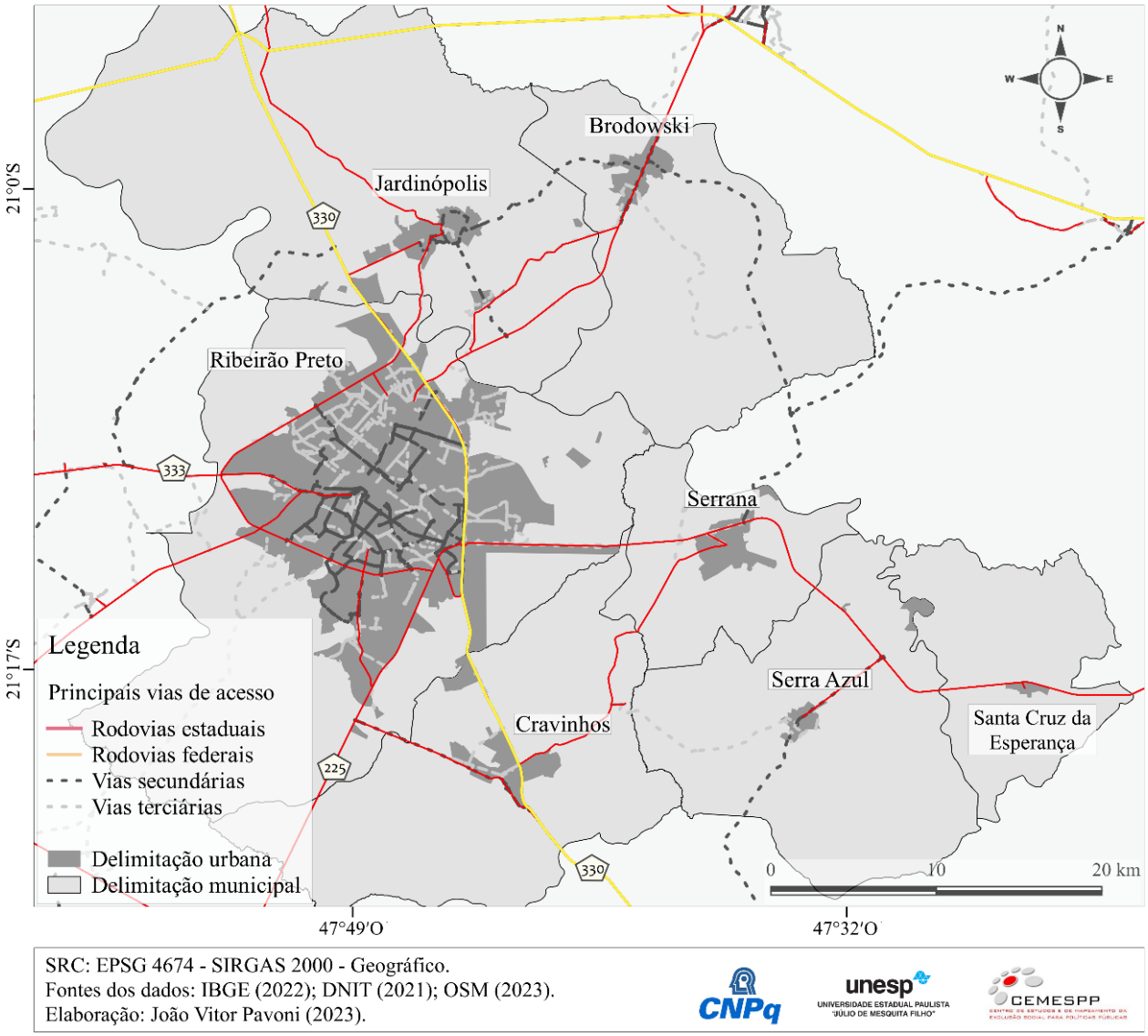
> Morfologicamente, esses arranjos absorvem em uma unidade espacial, contínua ou descontínua, centros urbanos e suas áreas intersticiais urbanas e rurais, estreitando relações e dividindo funções com aglomerações vizinhas, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma abrangência regional. Sua gênese e processo de expansão advêm tanto da busca por localizações de melhor acessibilidade à atividade econômica quanto da periferização da pobreza urbana, impingida pela lógica do mercado imobiliário. Os AURs são, paradoxalmente, espaços privilegiados à reprodução e à acumulação do capital, ao mesmo tempo em que espaços concentradores de pessoas pobres, de déficits e carências em domicílios e equipamentos urbanos. Em sua composição há desde metrópoles e centros com expressividade funcional até municípios pouco integrados às dinâmicas principais do arranjo. Portanto, são assimétricos quanto às suas características, atributos e elementos constitutivos (Moura, 2012, p. 12).

Para melhor compreensão do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto, o Mapa 5 auxilia na identificação das formas e elementos que representam a continuidade e a descontinuidade territorial dos municípios agrupados pertencentes à Região de estudo:

[18] Os critérios que estabelecem um arranjo populacional são baseados a partir da forte intensidade relativa dos movimentos pendulares entre os municípios do Arranjo, que deve ser igual ou superior a 0,17 do índice de integração, e das intensidades dos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo, quando há considerável volume de pessoas que se deslocam de uma cidade a outra, igual ou superior a 10.000 (IBGE, 2016).

[19] A mancha urbana, de acordo com o IBGE (2016), é referente às áreas construídas, com edificações que são características da paisagem urbana e com eixos viários que possibilitam as relações de vizinhança entre os municípios. Nesse caso, a contiguidade da mancha urbana é mensurada pela distância de até 3 km entre as bordas das áreas urbanizadas de uma cidade a outra.

Mapa 5 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Principais vias de acesso, manchas urbanas e unidades territoriais.



É possível observar que há uma proximidade entre as manchas urbanizadas, sobretudo em relação à Ribeirão Preto e Jardinópolis, entre Ribeirão Preto e Cravinhos, e entre Jardinópolis e Brodowski. As ligações materiais que se dão entre as cidades são referentes aos fluxos pelas principais rodovias de acesso, como exemplo da SP-330 (Rodovia Anhanguera), que interliga Ribeirão Preto ao município de Jardinópolis (ao norte), ao município de Cravinhos (ao sul), bem como se constitui na principal via de acesso à capital do estado de São Paulo e ao Porto de Santos.

O Município de Ribeirão Preto também é "entroncamento" rodoviário da SP-333 (Rodovia Carlos Tonani), que dá acesso ao município de Sertãozinho e Jaboticabal (a oeste) e ao município de Serrana (a leste), e a SP-225 (Rodovia Antônio Machado Sant'Anna), que interliga com os municípios de Araraquara e Jaú (ao sul).

Para uma leitura parcial[20] dos fluxos e migrações pendulares que ocorrem no referido arranjo, o Quadro 1 apresenta as informações dos vínculos pela quantidade de pessoas que trabalham ou estudam nos municípios agrupados, os índices de integração, mancha urbana contígua e a distância em quilômetros das sedes municipais em relação à cidade média núcleo do Arranjo:

Quadro 1 – Municípios componentes do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto e características principais, 2016.

Unidades Territoriais	População total em 2010	Pessoas que trabalham/estudam em outros municípios do arranjo	Índice de integração do município com o arranjo	Mancha Urbanizada Contígua	Distância (km) em relação à Ribeirão Preto
Brodowski	21.107	3.025	0,19	Não	29,2 km
Cravinhos	31.691	5.738	0,24	Não	23,7 km
Jardinópolis	37.661	5.385	0,21	Sim	22,6 km
Ribeirão Preto (núcleo)	604.682	21.899	0,05	Sim	-----
Santa Cruz da Esperança	1.953	289	0,20	Não	49,2 km
Serra Azul	11.256	2.069	0,28	Não	45,9 km
Serrana	38.878	7.723	0,27	Não	25,8 km

Fonte: Sinopse do Censo Demográfico (IBGE, 2010); Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2016); Google Maps (2023). Organização: do autor.

O Arranjo Populacional de Ribeirão Preto foi classificado como de "média concentração urbana" (100.000 a 750.000 habitantes), dado que a população total do Arranjo apresentava, em 2010, 747.228 habitantes. Porém, tal Arranjo se constitui como o segundo colocado no estado de São Paulo (frente aos arranjos classificados com média concentração urbana) pelo produto interno bruto (PIB), dada a sua significativa relevância econômica na composição de serviços e para a agroindústria do estado.

A informação sobre as pessoas que trabalham e/ou estudam em outros municípios do Arranjo foi medida pela relação do total de habitantes do município (IBGE, 2010) frente ao número de pessoas que tem trabalho principal, estudo, ou as duas atividades em algum município diferente do qual residem.

Isso explica, em partes, o baixo valor do índice de integração do município de Ribeirão Preto (0,05) em relação aos demais municípios do Arranjo, uma vez que a

[20] Os dados organizados foram coletados a partir da amostra do Censo Demográfico de 2010, o que dificulta, para este trabalho, uma análise multi-temporal dos fluxos de pessoas para trabalho ou estudo sob a mesma fonte ou metodologia utilizada na publicação dos Arranjos Populacionais pelo IBGE (2016).

população total que reside e exerce atividades de trabalho e/ou estudo em Ribeirão Preto é consideravelmente maior do que as pessoas que residem em Ribeirão Preto e trabalham e/ou estudam em outras cidades do Arranjo.

Porém, o contrário é bem significativo do processo de agrupamento e das interações que se dão entre Ribeirão Preto na polarização das atividades para trabalho e/ou estudo, dados os índices mais altos de integração dos demais municípios com o Arranjo, tendo como destaque Serra Azul (0,28), Serrana (0,27), Cravinhos (0,24) e Jardinópolis (0,21)[21], uma vez que os valores iguais ou superiores a 0,25 são considerados muito altos e que conformam a integração populacional entre os municípios (IBGE, 2016, p. 23). Este dado já demonstra a conformação de uma área que se relaciona regionalmente, para além das escalas locais, e que demanda uma alta produção de moradia para a população que se desloca cotidianamente no contexto espacial do Arranjo Populacional.

O único município que se apresenta com a mancha urbanizada contígua (áreas urbanizadas que se interligam sem interrupções) é Jardinópolis, pelas áreas residenciais que se localizam ao sul com distância aproximada de 2,5 km das primeiras edificações situadas ao norte de Ribeirão Preto. A distância da sede municipal (medida pelos centros principais das cidades) de Jardinópolis a Ribeirão Preto é de 22,6 km, enquanto que Cravinhos é de 23,7 km e Serrana de 25,8 km, constituindo as cidades mais proximamente situadas em relação à cidade núcleo do Arranjo.

Neste ponto, já é válido considerar que a reunião destas informações já apontam para as três cidades selecionadas para o estudo de caso, não somente pela relação dos índices de integração ou demais critérios de proximidade, mas também pelos efeitos socioespaciais que é investigado aqui nesta pesquisa, pela produção material da cidade com as políticas habitacionais e pelas relações da moradia com as demais atividades urbanas que se dão na escala do arranjo.

O Quadro 2 apresenta as demais informações que caracterizam as cidades selecionadas para o estudo de caso, junto às demais cidades do Arranjo, contendo a área

[21] A pesquisa não priorizou a busca dos dados secundários das interações entre município – município, privilegiando a exposição dos dados referente às relações entre municípios – arranjo. Porém, foi observado nos trabalhos de campo realizados por este autor, inclusive a partir das entrevistas realizadas com agentes bem-informados e pelas conversas não documentadas com pessoas que exercem cargos administrativos, nos setores públicos e privados, que moram em Serrana e trabalham em Jardinópolis, por exemplo, e vice-versa. Também foi possível conferir que Cravinhos emprega um fluxo considerável de pessoas que moram em Ribeirão Preto, tanto pela proximidade entre as cidades, mas também por seu parque industrial que vem se mostrando expressivo.

municipal, população total em 2022, taxa geométrica de crescimento, IDHM e PIB municipal.

Quadro 2 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Informações demográficas e socioeconômicas das unidades territoriais.

Unidades Territoriais	Área municipal (km2)	População total (IBGE, 2022)	Densidade demográfica (hab/km2)	Taxa geométrica de crescimento (2010–2022)	IDHM (2010)	PIB per capita (2020)
Brodowski	278,458	25.201	90,50	1,49%	0,755	R$ 31.848,16
Cravinhos	311,423	33.281	106,87	0,41%	0,756	R$ 39.589,82
Jardinópolis	501,870	45.282	90,23	1,55%	0,735	R$ 30.779,90
Ribeirão Preto	650,916	698.259	1.072,73	1,21%	0,800	R$ 49.476,86
Santa Cruz da Esperança	148,062	2.116	14,29	0,67%	0,743	R$ 29.654,98
Serra Azul	283,144	12.746	45,02	1,04%	0,686	R$ 12.611,85
Serrana	126,046	43.909	348,36	1,02%	0,729	R$ 25.930,77

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010; 2020; 2022); Fundação SEADE (2022). Organização: do autor.

O município de Ribeirão Preto é o que mais se destaca em área (km2) das cidades do Arranjo, sendo que grande parte desta área é concentrada pelas edificações urbanas, o que explica, em partes, o alto valor da densidade demográfica (1.072,73 hab/km2). O segundo maior município do Arranjo é Jardinópolis, não só em área (501,870 km2) mas em população total (45.282 habitantes), como também o município que apresenta maior valor na taxa geométrica de crescimento (1,55%), mais de duas vezes acima da média do estado de São Paulo (0,62%).

O município de Cravinhos é o segundo maior em valor de PIB per capita (R$ 39.589,82) e em IDHM (0,756), atrás somente de Ribeirão Preto (0,800), enquanto que Serrana apresenta a segunda maior densidade demográfica do Arranjo (348,36 hab/km2) e a terceira maior população total (43.909 habitantes). Dos 26 municípios pertencentes à Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, Jardinópolis ocupa a 14º posição de PIB per capita, enquanto que Serrana ocupa a 21º e Cravinhos a 9º (IBGE, 2022). O quadro a seguir apresenta os PIBs municipais (IBGE, 2020) e a distribuição pelos setores da atividade econômica:

Quadro 3 – Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. Características do Produto Interno Bruto (IBGE, 2020).

Unidades Territoriais	Produto Interno Bruto (x1.000)	Setores da atividade econômica (%)			
		Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração pública
Brodowski	R$ 719.065,64	10,31%	19,42%	53,27%	17,00%
Cravinhos	R$ 1.185.985,14	5,50%	28,32%	53,36%	12,82%
Jardinópolis	R$ 1.244.310,99	8,91%	14,34%	59,00%	17,75%
Ribeirão Preto	R$ 31.423.776,12	0,41%	12,35%	78,38%	8,86%
Santa Cruz da Esperança	R$ 62.406,71	38,02%	5,90%	27,30%	28,78%
Serra Azul	R$ 183.855,24	25,54%	6,52%	33,19%	34,75%
Serrana	R$ 1.052.198,48	2,18%	17,92%	59,27%	20,63%

Fonte: Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios (IBGE, 2020). Organização: do autor.

Nota-se, pelas informações organizadas na Tabela 3, a maior concentração do PIB pelo setor de serviços, com destaque à Ribeirão Preto (78,38%), Serrana (59,27%) e Jardinópolis (59%), justamente os municípios com maiores populações totais em 2022. Os municípios que mais apresentam (relativa) concentração do PIB no setor agropecuário são Santa Cruz da Esperança (38,02%) e Serra Azul (25,54%), como também são os municípios com maior distribuição do PIB para a administração pública, com 28,78% e 34,75%, respectivamente.

A partir do exposto até o momento, tomaremos como base as informações coletadas em campo, junto aos dados secundários referentes aos municípios de Jardinópolis, Serrana e Cravinhos, informações que possibilitam uma melhor caracterização das cidades, tomando como base a escala da cidade (intraurbana), mas que também nos auxilie um pouco mais na análise das inter-relações entre as cidades estudadas.

1.3.1. Jardinópolis

O município de Jardinópolis está situado geograficamente na latitude 21º01'04" Sul e longitude 47º45'50" Oeste. Foi criado em 1898 (125 anos), ao ser emancipado do município de Batatais – SP (Lei n. 554, de 27 de julho de 1898). As articulações que foram se estabelecendo com os municípios da Região são decorrentes, em grande parte, das atividades econômicas provindas da agricultura e, sobretudo, do plantio de café.

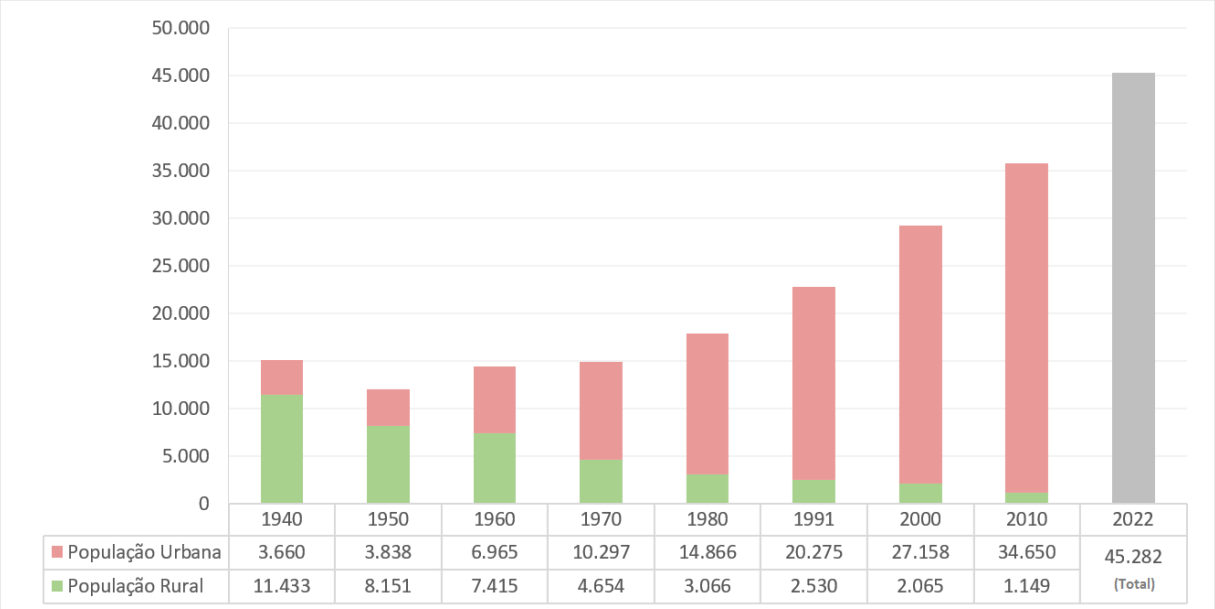
Na década de 1950, o café era responsável por aproximadamente 78% dos valores gerados da produção no município. Isso possibilitou o desenvolvimento da indústria para o setor alimentício (beneficiamento de café e arroz) e demais bens de consumo como as fábricas de ladrilho, olaria, roupas e vestuários (IBGE, 1957). Nos setores comercial e financeiro, a cidade contava, na década de 1950, com 77 estabelecimentos comerciais, com uma agência do "Banco Artur Scatena S/A", e uma agência da Caixa Econômica Federal (também presentes nas cidades de Serrana e Cravinhos no mesmo período).

Foi no ano de 1918 que foi criado o "Distrito de Paz de Sarandi", que era um antigo povoado pertencente ao município, que anos mais tarde mudou de denominação para o atual Distrito de Jurucê (IBGE, 1957).

As principais vias de acesso, além da ferrovia da "Cia. Mogiana das Estradas de Ferro" (14 trens diários, que faziam linhas com as cidades vizinhas e com a capital do estado), eram as rodovias que interligavam Pontal a Sertãozinho, Batatais a Brodowski, e Ribeirão Preto à capital. Isso demonstra a estruturação de um sistema viário que tinha como eixo principal a ligação da cidade com Ribeirão Preto e com as demais cidades da atual Região Geográfica Imediata.

O Gráfico 2 apresenta as populações rural e urbana (e total) do município:

Gráfico 2 – Jardinópolis – SP. População rural e urbana do município entre 1940 a 2010 e população total em 2022.



	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
População Urbana	3.660	3.838	6.965	10.297	14.866	20.275	27.158	34.650	45.282 (Total)
População Rural	11.433	8.151	7.415	4.654	3.066	2.530	2.065	1.149	

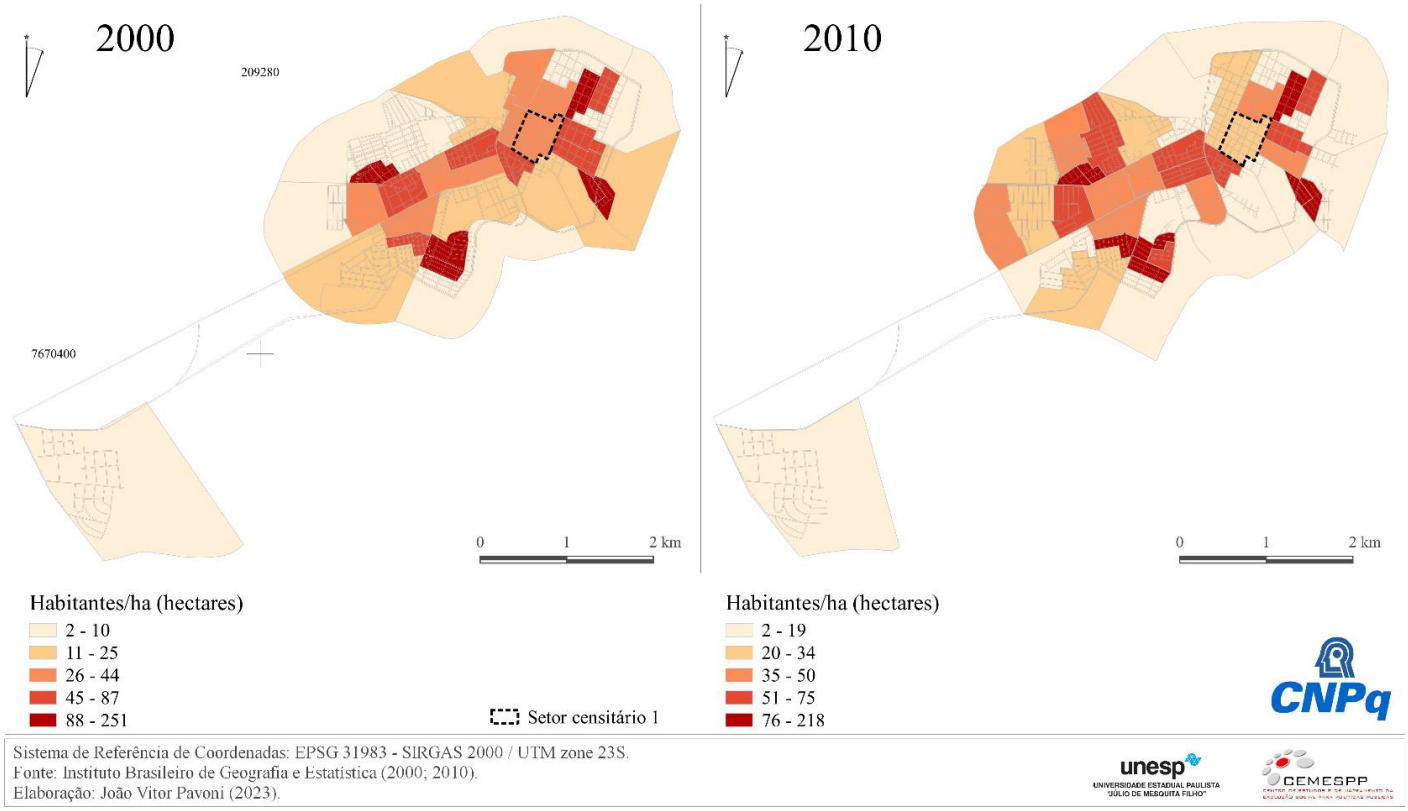
Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2022); Fundação SEADE (2023). Elaboração: do autor.

É interessante ressaltar que não foi contabilizada a população do distrito de Jurucê, pertencente ao município de Jardinópolis, com os cálculos somente para o distrito sede (entre os anos de 1940 a 2010).

É possível observar que há decréscimo da população total entre as décadas de 1940 e 1950 (de 15.093 para 11.959 habitantes), mas ainda com significativa composição da população rural. Porém, observa-se o crescimento da população total entre as décadas de 1970 e 1980 (de 14.951 para 17.932 habitantes), com grande parte da população já concentrada na área urbana. Entre os anos 2000 e 2010, a população rural do município cai quase pela metade, enquanto que se observa um aumento de 7.492 habitantes da população urbana.

É entre os anos de 2000 a 2010 que podemos observar uma pequena mudança no padrão de localização e concentração dos habitantes por setores censitários (urbanos), tal como se observa no Mapa 6.

Mapa 6 – Jardinópolis – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010).



O setor censitário 1 é o que se considera como o mais próximo da área referente ao centro histórico da cidade. Diante disso, observa-se que há uma gradual dispersão da concentração de habitantes do centro para setores pericentrais, sobretudo a oeste, que se

constitui atualmente como uma das áreas de expansão e produção pelo setor imobiliário, fortemente motivado pelos agentes de capital local.

De acordo com os dados coletados em campo, a economia e renda do município, atualmente, decorrem em grande parte pelas empresas e cooperativas ligadas ao agronegócio e aos serviços especializados para a produção no campo (fertilizantes, fungicidas e tratamento de sementes), bem como pelo parque industrial que se destaca pelo processamento e distribuição de alimentos, distribuição de gás de petróleo, confecção de móveis e estofados, madeireiras, marmorarias e fabricação de vidro temperado. A Figura 3 apresenta a Rodovia que interliga o município à Ribeirão Preto.

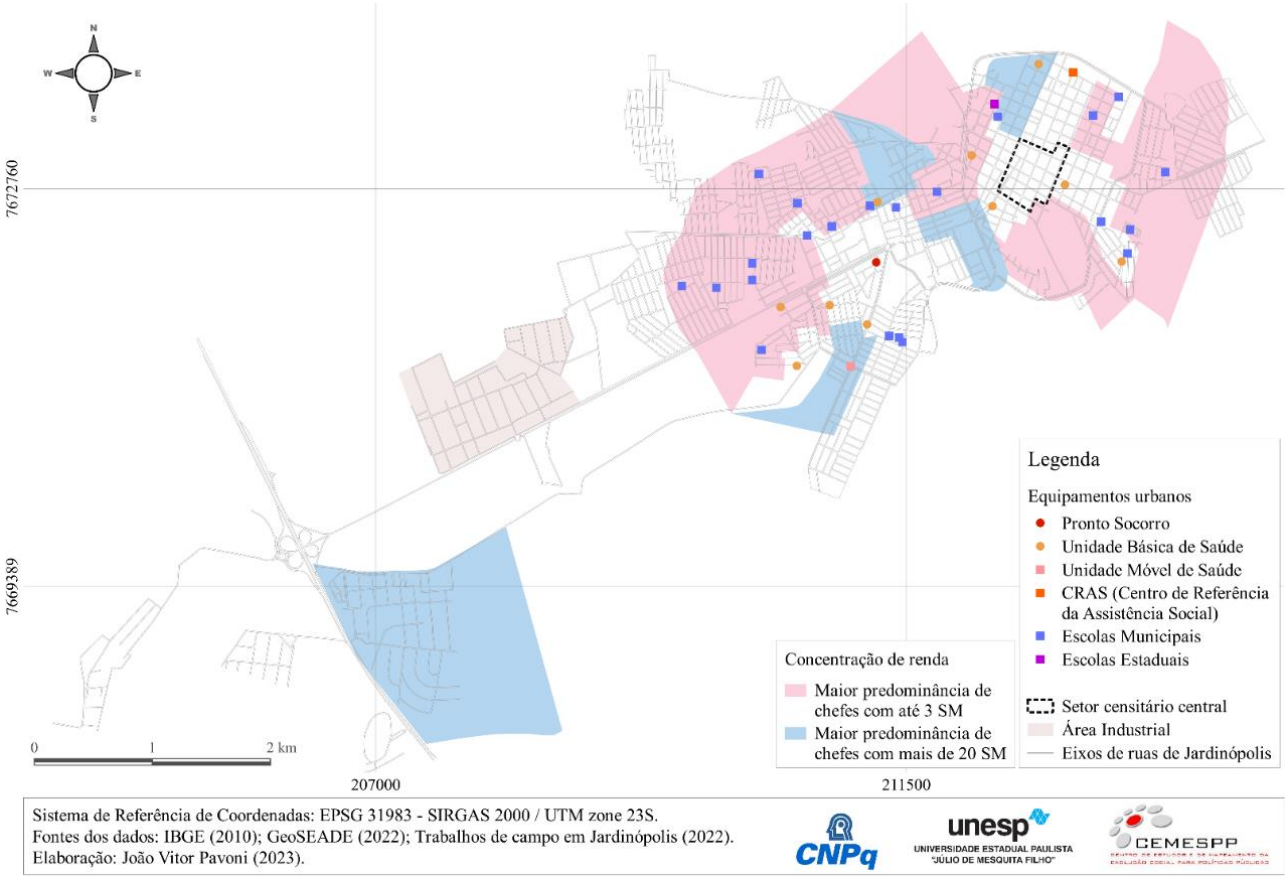
Figura 3 – Jardinópolis – SP. Rodovia Dr. Arthur Costacurta, principal eixo de ligação ao município de Ribeirão Preto.

Fonte: Imagem aérea disponibilizada pelo proprietário “Terra, céu e drone”, 2020.

Também é destaque na economia local o setor de comércio e serviços que conta, inclusive, com redes de supermercados e franquias, bem como pelo setor da construção civil, responsável por empregar parcela considerável de trabalhadores formais e informais da própria cidade e da Região.

No Mapa 7, é possível observar a presença dos serviços e equipamentos urbanos, junto às áreas com maior concentração dos chefes de família com rendas de até 3 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos:

Mapa 7 – Jardinópolis – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010).



De acordo com as informações do banco de dados do GEOSEADE (Fundação SEADE, 2022), foram contabilizadas 22 escolas municipais (ensino infantil e fundamental), 1 escola estadual, 1 CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), 1 unidade móvel de atendimento de saúde, 10 unidades básicas de saúde e 1 posto de saúde.

Nota-se a maior concentração de renda[22] por chefes com mais de 20 salários mínimos próximos ao centro, como também ao sudoeste da cidade, área em que se concentram os espaços residenciais fechados. Em contrapartida, a concentração dos chefes de família com até 3 salários mínimos estão situadas nas áreas pericentrais, mas também proximamente situadas aos serviços de educação e saúde identificados[23].

1.3.2. Serrana

[22] Salário mínimo em 2010: R$ 510,00.

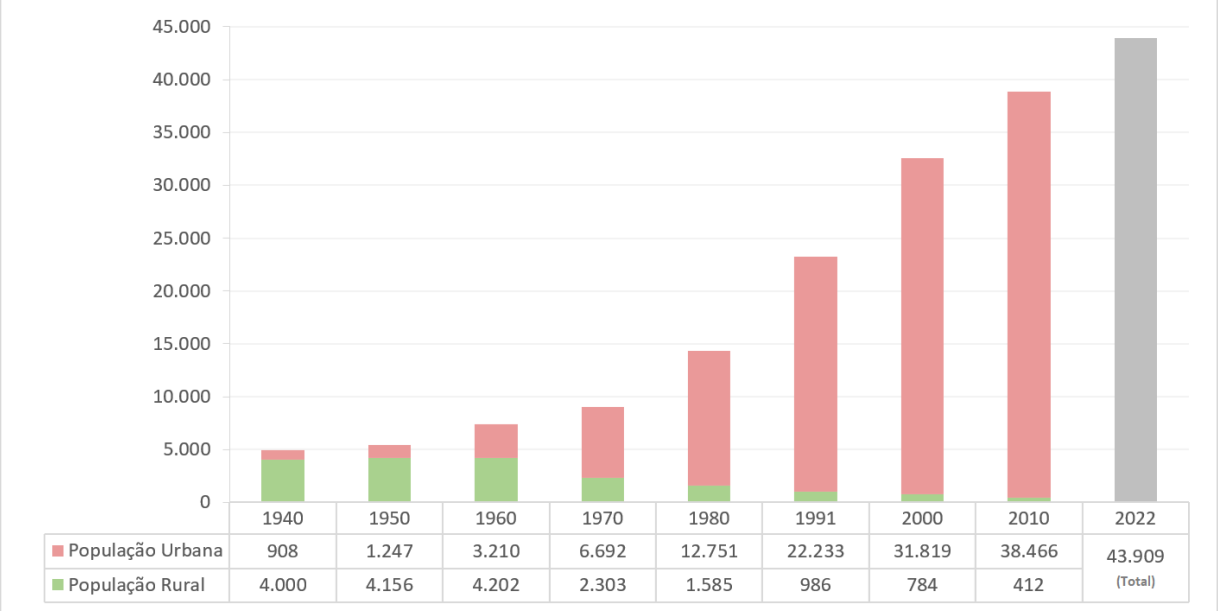
[23] De acordo com os profissionais entrevistados, o município de Jardinópolis não apresenta um hospital de base para atender a população local, contando apenas com as unidades básicas de saúde e o hospital localizado em Ribeirão Preto (mais próximo).

O município de Serrana está situado geograficamente na latitude 21º12'41" Sul e longitude 47º35'44" Oeste. Foi elevado à categoria de município pelo Decreto n. 9.775, de 30 de novembro de 1938 (85 anos), no qual foi emancipado do município de Cravinhos. Na década de 1950, tinha como principal fonte de renda a agropecuária (IBGE, 1957), pela criação de gado, a produção de café e, sobretudo, da cana-de-açúcar, responsável por 60% dos valores gerados da produção.

No setor de comércio e serviços, continha um estabelecimento atacadista e 75 estabelecimentos varejistas, que realizavam trocas entre Ribeirão Preto e São Paulo (capital). As principais vias de acesso com as outras cidades se davam a partir da Cia. Mogiana das Estradas de Ferro (4 trens diários) e das rodovias que interligavam o município a Cravinhos, Ribeirão Preto, Brodowski, Altinópolis, Serra Azul e a capital paulista, a partir de Ribeirão Preto (IBGE, 1957).

O Gráfico 3 apresenta o quadro de evolução da população total, entre 1940 a 2022, e as populações rural e urbana, entre 1940 a 2010.

Gráfico 3 – Serrana – SP. População rural e urbana do município entre 1940 a 2010 e população total em 2022.



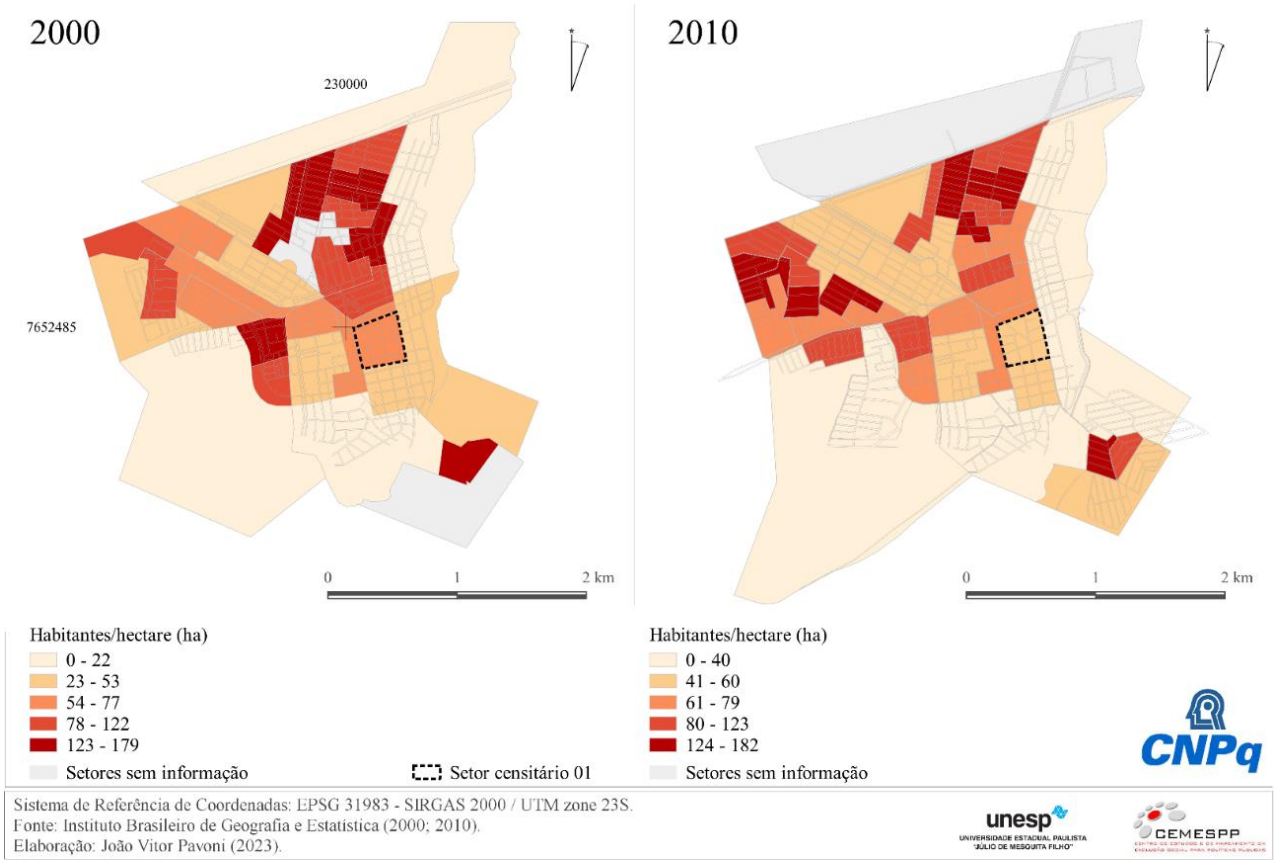
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
População Urbana	908	1.247	3.210	6.692	12.751	22.233	31.819	38.466	43.909 (Total)
População Rural	4.000	4.156	4.202	2.303	1.585	986	784	412	

Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2022); Fundação SEADE (2023). Elaboração: do autor.

Observa-se, em Serrana, um contínuo aumento da população total desde a década de 1940. Ao contrário de Jardinópolis, Serrana não sofreu perda significativa de habitantes, inclusive com destaque para o aumento da população urbana em relação à rural entre as décadas de 1970 e 1980, que já apresentava 89% da população urbana frente ao total do município.

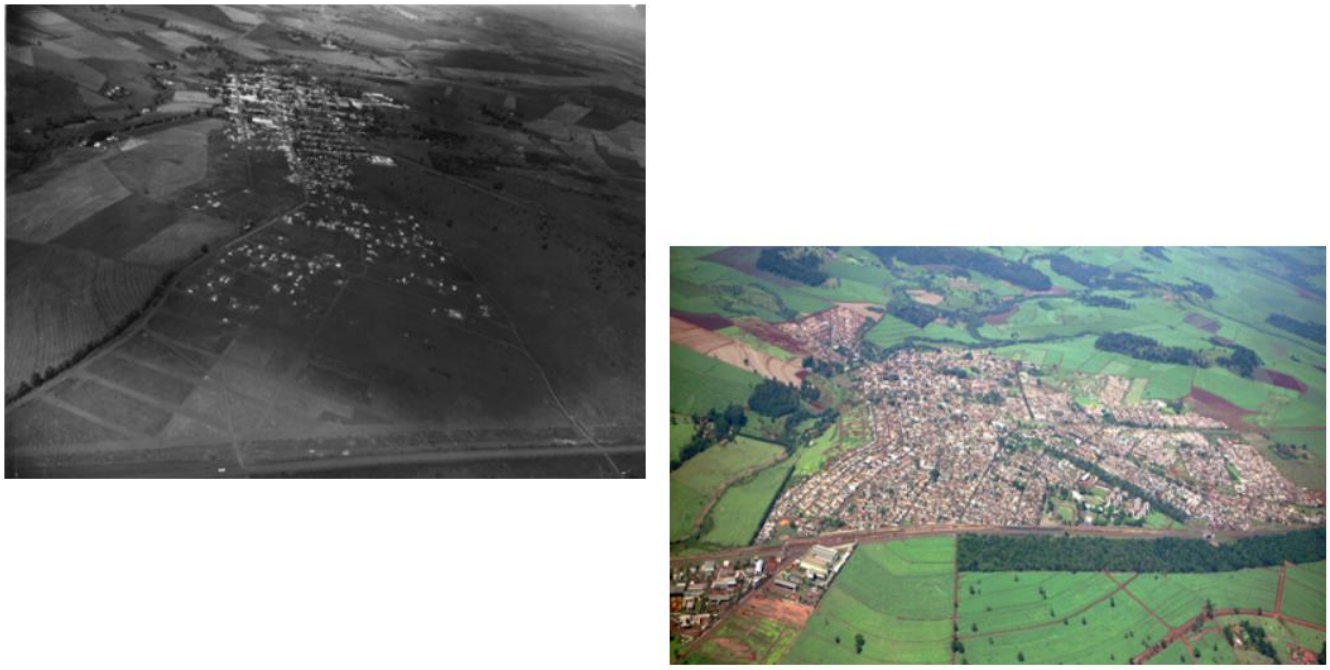
O Mapa 8 apresenta a densidade de habitantes por setores censitários, entre 2000 e 2010. Nota-se a maior concentração de habitantes nos setores situados ao norte e a oeste do centro comercial, áreas que são referentes à produção habitacional pelo Estado, como também uma tendência a menor concentração da ocupação do centro (setor censitário 1), entre os anos indicados, assim como analisado também em Jardinópolis.

Mapa 8 – Serrana – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010).



A partir das entrevistas, ficou constatado que mais se gera emprego e renda na cidade, atualmente, é decorrente do agronegócio e, em especial, do setor sucroalcooleiro. A produção sucroalcooleira no município atrai o investimento para o setor industrial e tecnológico, com indústrias especializadas na produção de equipamentos destinados ao próprio setor. A cidade comporta uma área destinada à mineradora (extração de basalto), proximamente situada ao distrito industrial, que é diversificado, dada a produção e distribuição de derivados do leite, farmacêutica, plástico e papel. A composição de imagens da Figura 4 retrata o crescimento das edificações nos setores urbanos no município.

Figura 4 – Serrana – SP. Imagens aéreas da densidade de edificações na área urbana, entre as décadas de 1950 e 2010.



Fonte: Prefeitura municipal de Serrana – SP. Disponível em: <http://www.serrana.sp.gov.br/serrana/hoje/>. Acesso em: 20 set. 2023.

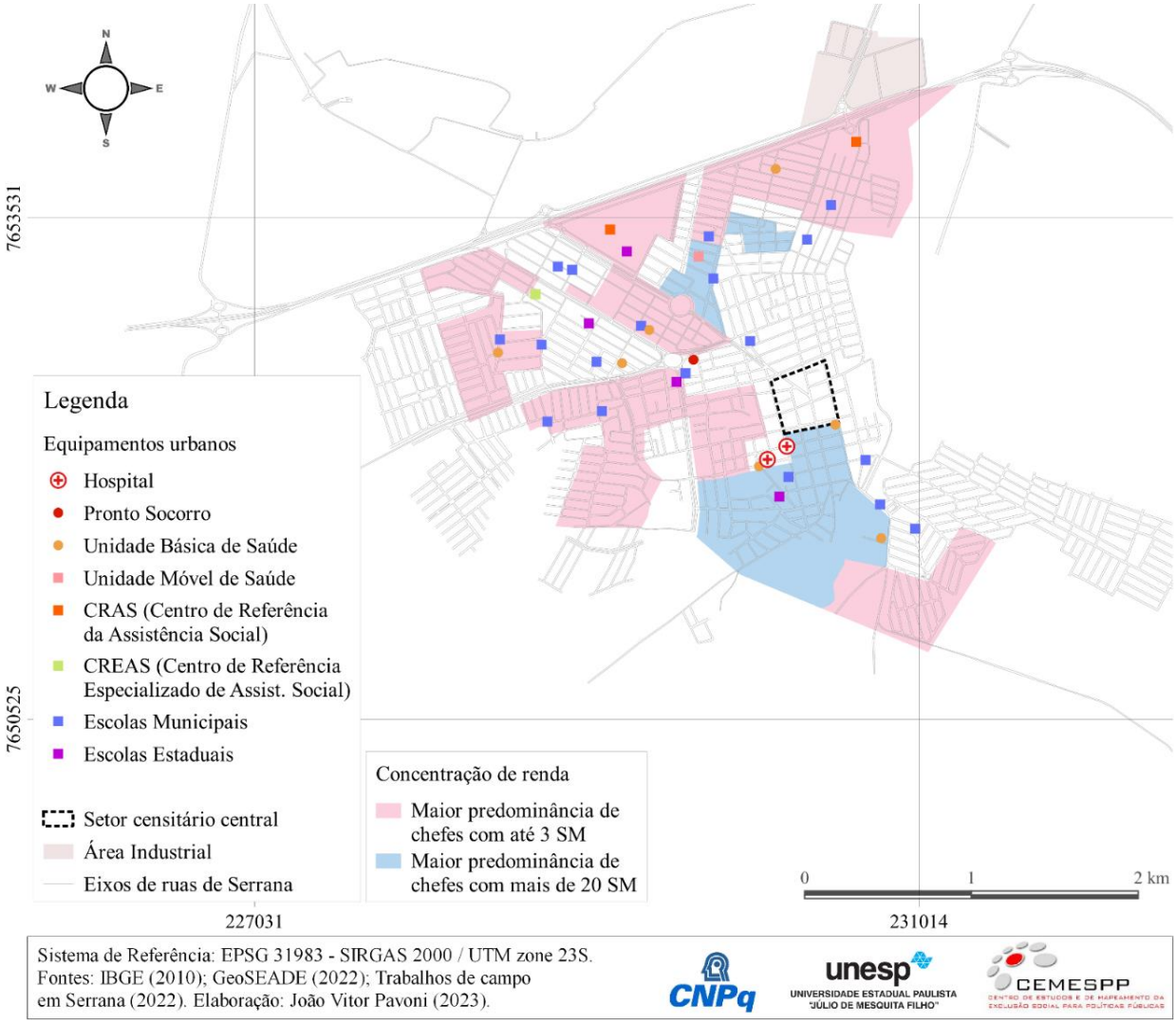
O comércio local também é grande responsável por empregar parcela da população, com redes de supermercados e franquias, mas também com portes de lojas e estabelecimentos que se diferenciam pelas fachadas e pelo atendimento ao público-alvo.

Há ainda fortes dependências do município frente à centralidade de Ribeirão Preto, dada a grande oferta e variedade de serviços mais específicos, mas os gestores afirmam que, devido à parceria do município com o Instituto Butantan[24], a cidade ganhou considerável destaque, bem como atraiu uma quantidade de migrantes, impulsionando também o setor da construção civil.

Assim como trabalhado para Jardinópolis, o Mapa 9 apresenta as localizações dos serviços e equipamentos urbanos e as áreas de concentração dos chefes de família com rendas de até 3 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos:

[24] O município de Serrana apresenta uma especificidade frente às demais cidades analisadas nesta pesquisa. Em entrevistas realizadas com profissional da assistência social e com o prefeito do município, relatam que os prédios e equipamentos públicos direcionados para a saúde fizeram parte da estrutura do "Projeto S", uma parceria entre o município e o Instituto Butantan que proporcionou a vacinação em massa (vacinas CoronaVac) da população adulta, em fevereiro de 2021, em meio à Pandemia de COVID-19.

Mapa 9 – Serrana – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010).



A partir das informações do banco de dados do GEOSEADE (Fundação SEADE, 2022), foram contabilizadas 18 escolas municipais (ensinos infantil e fundamental), 4 escolas estaduais, 2 unidades de CRAS, 1 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), 1 unidade móvel de saúde, 7 unidades básicas de saúde, e 2 hospitais (um particular e um privado). Também é possível observar o padrão centro-periférico de concentração de renda dos chefes de família[25], com os chefes de família com até 3 salários mínimos localizados, majoritariamente, mais distantes do centro, mas ainda proximamente situados aos serviços e equipamentos urbanos.

[25] Esse tipo de informação representa uma generalização da renda por valores dos setores censitários do IBGE, coletados no censo demográfico de 2010, o que não implica numa informação exata, decorrente também pela defasagem de 14 anos da informação, mas que nos aponta algumas dinâmicas internas das cidades e que são relevantes para a análise da produção do espaço e das desigualdades socioespaciais.

1.3.3. Cravinhos

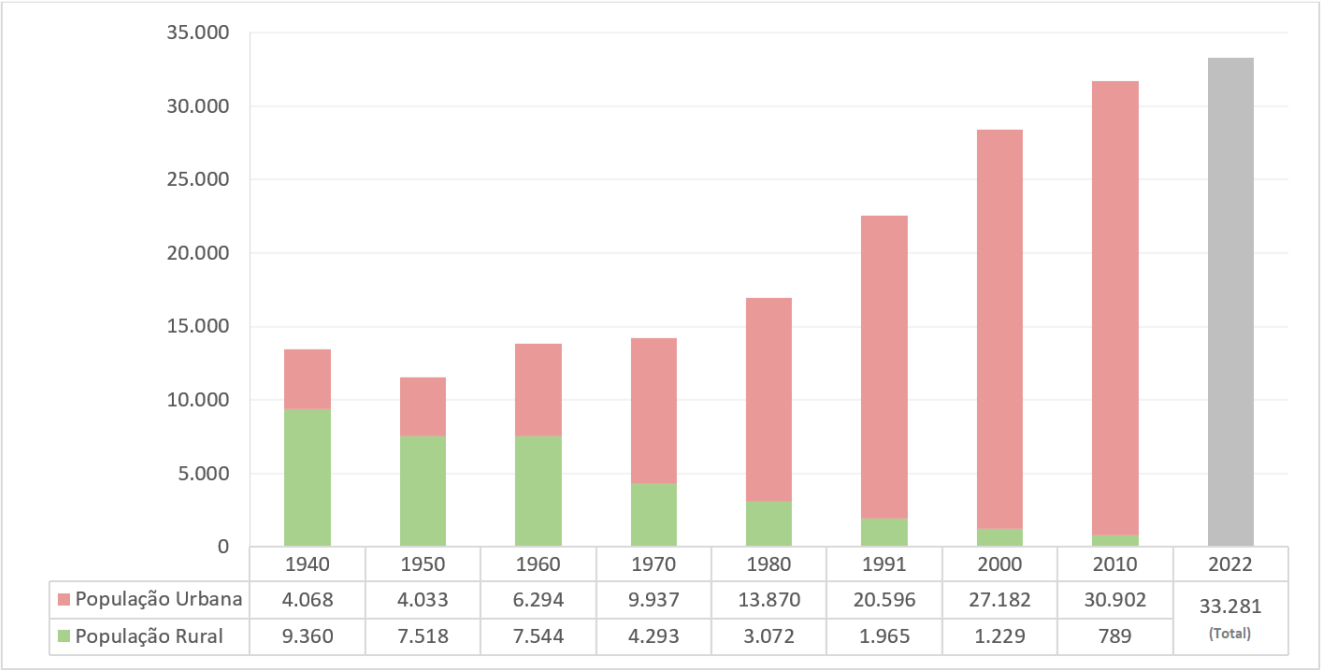
O município de Cravinhos está localizado na latitude 21°20'24" Sul e longitude 47°43'44" Oeste. Cravinhos foi elevado à categoria de município pela Lei 551 de 22 de julho de 1897, e apresenta somente o seu distrito sede. Assim como os outros municípios analisados, também apresenta como fator principal a influência do plantio de café na formação das primeiras propriedades urbanas, sendo o café responsável por 90% do valor gerado da renda do setor primário no município, na década de 1950 (IBGE, 1957). As demais culturas produzidas eram o arroz, o milho e a cana-de-açúcar, e os principais centros de distribuição eram as cidades de Ribeirão Preto e Santos.

Nos setores da indústria, comércio e serviços, continha 2 estabelecimentos atacadistas, 94 varejistas, e 14 industriais, com fábricas de processamento e beneficiamento de alimentos, fábrica de calçados e de tecidos, e de madeira e móveis (IBGE, 1957). Além das agências da Caixa Econômica Federal e do Banco Arthur Scatena S/A, a cidade também continha uma agência do “Banco Pagano S/A”. Para além da presença da Cia. Mogiana das Estradas de Ferro (20 trens diários para a cidades de Ribeirão Preto, Brodowski, Pirassununga e Campinas), a cidade já apresentava, na década de 1950, 3 linhas rodoviárias intermunicipais, com ligações para Ribeirão Preto, Brodowski, Altinópolis e para a capital.

Nota-se que as inter-relações entre as cidades apresentam um histórico em que Ribeirão Preto já exercia a centralidade na Região desde a década de 1950, e que se intensificou ao longo dos anos pela mobilidade interurbana dada pela maior circulação de automóveis e demais transportes públicos, e que hoje também se manifesta com a conformação do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto.

O gráfico a seguir apresenta as populações rurais e urbanas do município de Cravinhos, junto à população total do censo demográfico de 2022.

Gráfico 4 – Cravinhos – SP. População urbana e rural do município entre 1940 a 2010.



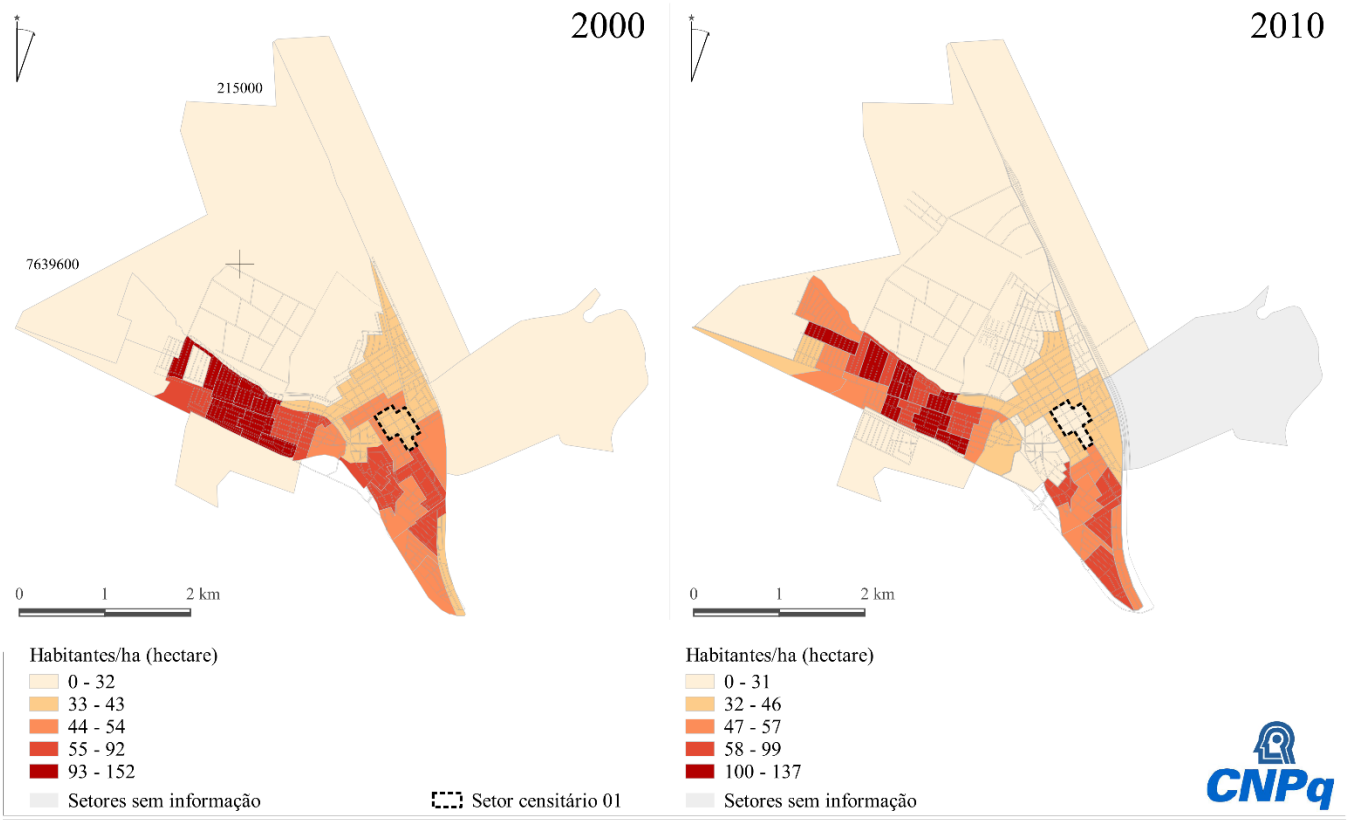
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
População Urbana	4.068	4.033	6.294	9.937	13.870	20.596	27.182	30.902	33.281 (Total)
População Rural	9.360	7.518	7.544	4.293	3.072	1.965	1.229	789	

Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1940 – 2022); Fundação SEADE (2023). Elaboração: do autor.

É possível notar que há um decréscimo da população total entre 1940 e 1950 (de 13.428 para 11.551 habitantes), assim como também observado para o município de Jardinópolis. Porém, é somente a partir da década de 1970 que se observa aumento da população total, bem como uma taxa de crescimento da população urbana em relação à rural, e que se mantém até a década de 2010.

É entre os anos de 2000 e 2010 que podemos observar algumas mudanças no espaço urbano de Cravinhos, pela concentração de habitantes por setores censitários, tal como exposto no Mapa 10.

Mapa 10 – Cravinhos – SP. Densidade de habitantes por setores censitários (2000-2010).



O setor censitário 1, que identifica o centro da cidade e o primeiro setor urbano, apresentava em 2000 pouca densidade de habitantes por hectare, mas que passou a ser bem menor em 2010, sobretudo pelas maiores concentrações de habitantes nos setores situados a oeste do centro e no sul.

De acordo com os dados coletado em campo, Cravinhos também apresenta uma diversificação nos setores econômicos, com eixos de concentração de comércio e serviços situados na avenida principal da cidade e em outra avenida pericentral, responsáveis por empregar parcela considerável da população local. Cravinhos também conta com unidades industriais para processamento de insumos ligados ao agronegócio, indústrias para a construção civil, farmacêuticas, unidade local da fábrica da moeda, bem como a previsão da instalação de um shopping center para vestuário e um centro de distribuição para produtos comprados pela internet.

A Figura 5 apresenta uma fotografia aérea do espaço urbano, bem como das áreas onde se denotam ausências de edificações.

Figura 5 – Cravinhos – SP. Área urbana com altas e baixas densidades de edificações, 2020.

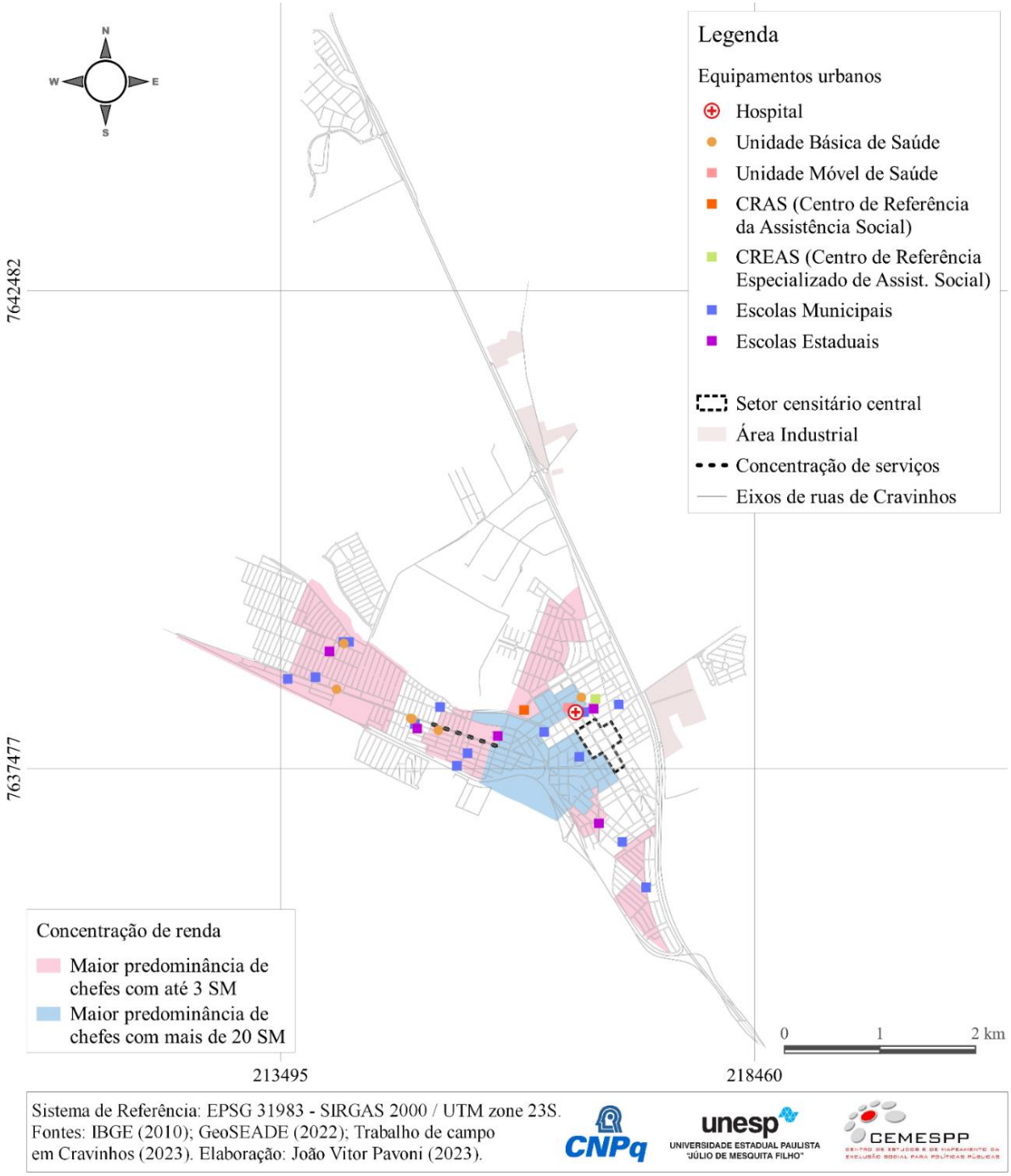
Fonte: Câmara Municipal de Cravinhos. Disponível em: < https://www.camaracravinhos.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 set. 2023.

Por conta das atividades e dos serviços mencionados, os gestores entrevistados alegam que há intenso fluxo de pessoas que vão para trabalhar todos os dias, principalmente das cidades de Ribeirão Preto, Serrana, São Simão, Santa Rosa, Luiz Antônio, Dumont e Pradópolis.

O Mapa 11 apresenta as localizações dos serviços e equipamentos urbanos e as áreas de concentração de rendimentos por chefes de família. Da mesma forma que identificado para Jardinópolis e Serrana, Cravinhos conta com 14 escolas municipais (ensinos infantil e fundamental), 5 escolas estaduais, 1 unidade do CRAS e 1 unidade do CREAS, 1 unidade móvel de saúde, 7 unidades básicas de saúde, e 1 hospital (Fundação SEADE – GEOSEADE, 2023).

O padrão centro-periférico também é identificado pela renda dos chefes, com altos valores concentrados próximos ao centro comercial e centro histórico, e na medida em que se distancia do centro, observa-se a concentração dos chefes com até três salários mínimos.

Mapa 11 – Cravinhos – SP. Equipamentos urbanos e concentração de renda (IBGE, 2010).



Os itens que foram expostos fazem parte de uma apresentação inicial das cidades dos estudos de caso, bem como fundamentam a seleção das mesmas para o aprofundamento das dinâmicas de produção do espaço, sobretudo pelos empreendimentos e conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado. A análise das cidades, bem como do processo histórico de produção das áreas urbanas pelas políticas de habitação, será retomada no Capítulo 4 desta dissertação.

CAPÍTULO 2. O RECORTE TEÓRICO DA PESQUISA

O Capítulo 2 pretende continuar o debate acerca do processo de produção do espaço, mas com destaque à bibliografia que relaciona o conteúdo social na produção e reprodução do espaço urbano. Essa bibliografia é apoiada pela revisão de conceitos e temas trabalhados durante o período de Pós-Graduação e das pesquisas realizadas coletivamente e compartilhadas em grupos de estudos[26] e em eventos acadêmicos.

Este capítulo é importante, inclusive, pois contribui para a fundamentação teórica de dois dos objetivos específicos deste trabalho, que consistem em analisar os efeitos da produção do espaço urbano pela identificação e qualificação dos agentes produtores da habitação, bem como a leitura dos processos de diferenciação e de desigualdades socioespaciais, que se manifestam em escalas local e regional.

Em conjunto ao tema, também se destacam algumas contribuições de autores que se debruçam nas análises das pequenas cidades enquanto objetos de estudo da Geografia Urbana, de forma a compreendê-las, teórica e metodologicamente, sua importância e significância na leitura do processo de urbanização e no olhar para a diferenciação do território brasileiro.

2.1. A produção do espaço urbano: aportes para a leitura dos processos de diferenciação e de desigualdades socioespaciais

A urbanização, tomando como referência o processo histórico das cidades sob o capitalismo como modo de produção, pode ser compreendida pelo aumento da população vivendo nas cidades (Sposito, 1988), como também pelos papéis e funções que as cidades de diferentes portes e tamanhos vêm desempenhando, e que configuram contínuas transformações no espaço geográfico.

O espaço urbano e a cidade são produzidos e reproduzidos histórica e socialmente, constituídos pela materialização de técnicas acumuladas ao longo do tempo

[26] Destaca-se aqui as disciplinas cursadas durante o mestrado: "Urbanização e Produção do Espaço" e "Geografia, Escalas e Redes". Também é importante mencionar os estudos e debates realizados no CEMESPP (Centro de Estudos e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas), na disciplina (ofertada em caráter especial) sobre "A Produção Capitalista da Cidade: Lógicas, Processos e Agentes", junto às atividades relacionadas ao Projeto Temático "FragUrb", em especial sobre a análise regional da rede de influência das cidades médias estudadas, com o levantamento de dados e o mapeamento das pequenas cidades.

(Santos, 1994), como também pelas diferenciações e desigualdades expressas na rede urbana e na escala local (Sposito, 2012).

Para o desenvolvimento deste tema, julgamos necessário algumas definições conceituais. Conforme destacado anteriormente, o conceito de *espaço*, presente na obra "Metamorfoses do Espaço Habitado" de Milton Santos (1988), vai ao encontro da categoria de análise mais abrangente da Geografia, pois envolve também a conexão com os demais conceitos de paisagem, lugar, território, e em especial o de região. De acordo com o autor,

> O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre esses especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, inter mediados pelos objetos, naturais e artificiais (Santos, 1988, p. 22).

Os objetos, ao qual se refere Santos (1988) são constituídos dos/pelos "fixos", decorrentes da própria produção material do espaço, aos quais possuem formas e funções, enquanto que as relações e trocas se dão pelas ações dos "fluxos", ou seja, a informação e o movimento que organiza e condiciona a reprodução do espaço, como também do próprio capital (Santos, 1994).

Essa discussão reforça dois importantes pontos neste estudo: o primeiro pela necessidade do olhar do pesquisador para o ambiente construído, pois este é o resultado do acúmulo de diversas temporalidades, possibilitando a identificação dos processos e conteúdos sociais e agentes produtores, e o segundo pela importância do momento histórico analisado na pesquisa.

O conceito de "produção" utilizado neste trabalho tem na sua origem o debate teórico que fundamenta a análise marxista pela leitura do desenvolvimento das forças produtivas e da capacidade de produção de uma sociedade, como também das relações sociais que se dão entre essas produções (Lefebvre, 1972). De acordo com Lefebvre (1972), o conceito de produção pode ser compreendido pelo seu sentido amplo e pelo sentido restrito, assumindo dupla determinação:

> [...] O sentido lato, herdado da filosofia. *Produção* significa *criação* e engloba a arte, a ciência, as instituições e o próprio Estado, bem como as atividades geralmente denominadas "práticas". A divisão do trabalho, que fragmenta a produção e faz com que o processo escape à consciência, é também produção, como o são a consciência e a linguagem. A natureza, por sua vez transformada, é produzida: o mundo sensível, que parece dado, é criado. [...] O sentido restrito, preciso, ainda que reduzido e redutor [...] mas modificado pela contribuição da concepção global da história (Lefebvre, 1972, p. 47, grifo do autor).

É possível compreender que o sentido restrito revela a produção das ideias, bem como da historicidade social a partir do espaço construído, dos objetos, a produção da habitação, como exemplo, e dos bens de consumo. Ainda, com base no autor:

> No sentido amplo, há *produção* de obras, de ideias, de espiritualidade aparente, em resumo, de tudo o que faz uma sociedade e uma civilização. Em sentido restrito, há produção de bens, de alimentos, de vestuário, de habitação, de coisas. O segundo sentido apoia o primeiro e designa a sua base material (Lefebvre, 1972, p. 48, grifo do autor).

Essa leitura e interpretação da realidade, de acordo com Carlos (2012), indica o movimento analítico que considera o processo e o conteúdo da produção dos objetos, mais do que constatar as suas localizações, considerando também a apropriação e a reprodução do espaço em conjunto à sociedade. Segundo Carlos (2012, p. 60) "Nesse processo, o método dialético, como caminho de pesquisa capaz de orientar o entendimento da realidade, permitiu pensar o espaço como mercadoria, como consequência de sua produção, na totalidade da produção social capitalista".

A cidade, nesse sentido, se constitui como expressão e significação da vida humana, enquanto obra e produto do processo de urbanização em sua longa duração, o que amplia a importância da análise geográfica, que relaciona a dimensão social e a dimensão espacial (Carlos, 2007b). De acordo com a autora,

> [...] a cidade pode ser entendida, dialeticamente, enquanto produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais — relações produtoras da vida humana, no sentido amplo da reprodução da sociedade. Aqui a cidade se reafirma enquanto espaço social na medida em que se trata da realização do ser social — produzindo um espaço — ao longo do processo histórico (Carlos, 2007b, p. 21).

A autora também ressalta que a análise geográfica do espaço urbano deve capturar o processo (produção do espaço) em movimento, o que implica em considerar e articular três planos de análises: o econômico (a produção da cidade como condição para a reprodução do capital), o político (produção e normatização da cidade pelo Estado) e o social (as práticas socioespaciais cotidianas e a reprodução da vida humana).

Estes planos também contribuem para a análise de múltiplas escalas, uma vez que tomadas de decisões nacionais ou internacionais afetam direta ou indiretamente o espaço local e o ambiente construído. Outro ponto relevante é que a apropriação do espaço, que remete ao ideal da propriedade privada, transita entre as três dimensões acima citadas, seja pelas políticas públicas destinadas à produção do espaço, ou pelas estratégias

do capital imobiliário "[...] que condiciona o uso do espaço da cidade à sua condição de mercadoria (Carlos, 2007b, p. 14). Em complemento ao debate,

> A existência da propriedade privada significa a divisão e parcelarização da cidade, bem como a profunda desigualdade do processo de produção do espaço urbano, fato que se percebe de forma clara e inequívoca no plano da vida cotidiana inicialmente revelada no ato de morar, que coloca o habitante diante da existência real da propriedade privada do solo urbano (Carlos, 2007, p. 27).

A propriedade da terra urbana, entendida como mercadoria no sistema capitalista, assume importante fator no processo de desigualdade socioespacial, uma vez que depende do poder de compra do indivíduo ou grupo social para sua aquisição. É nesse sentido que a presença ou ausência do Estado deve ser considerada na produção do espaço urbano, bem como na produção das desigualdades. De acordo com Rodrigues (2007),

> A desigualdade socioespacial exprime formas e conteúdos da apropriação e da propriedade, da mercadoria terra e das edificações, da cidade mercadoria, da exploração e da espoliação da força de trabalho, da acumulação desigual no espaço, da presença e da, aparentemente paradoxal, ausência do Estado capitalista no urbano (Rodrigues, 2007, p. 74).

Quanto maior for o grau de desigualdade, medido pela renda e acesso ao consumo individual ou coletivo, educação, saúde, lazer, mobilidade e trabalho, maior a relação estabelecida com a diferenciação social e espacial, também identificada no processo de produção e apropriação do espaço urbano.

É correto dizer que a análise da diferenciação espacial sempre foi tema da Geografia, seja pela necessidade do estudo de classificação ou até mesmo para processos de regionalização do território (Corrêa, 2007), mas a diferenciação socioespacial apresenta nova qualidade a este debate, indicando processos e relações entre a sociedade de classes e a apropriação privada do espaço (urbano, no caso deste trabalho).

De acordo com Carlos (2007a),

> [...] a diferenciação socioespacial é, ao mesmo tempo, pressuposto e produto (contraditório e necessário) do processo histórico de produção do espaço, vivida concreta e praticamente a escala do lugar. [...] Na cidade, revela-se como justaposição entre uma morfologia social (promovida pela diferenciação das classes na sociedade) e pela morfologia espacial (produzida pelas diferenças nas formas e modos de acesso aos espaços da vida, através do uso). O desenvolvimento histórico da propriedade no seio do processo de reprodução aponta a reprodução do valor de troca – e o que dela se diferencia, o que ela subordina e como orienta o uso como possibilidade de apropriação realizando-se como diferença (Carlos, 2007a, p. 48-49).

A leitura da diferenciação socioespacial na escala da cidade possibilita a análise dos diferentes tipos de usos do solo urbano, sejam destinados aos interesses econômicos,

prestação de serviços e consumo, pelas áreas industriais ou comerciais, lazer de caráter público ou privado, limites urbanos e rurais, bem como as áreas destinadas à moradia.

Neste último ponto, em específico, a análise das diferentes formas da habitação, seja pelos bairros mais ou menos abastecidos de serviços, equipamentos e infraestrutura urbanas, e com caraterísticas e padrões construtivos destinados à diferentes estratos sociais (espaços residenciais fechados de médio ou alto padrão ou conjuntos habitacionais para famílias com até três salários mínimos situados distantes do centro comercial) ajudam a compreender que a diferenciação também se dá pela renda dos moradores, bem como pela divisão por classes da sociedade.

Tomando como base essa discussão, apoiada por Corrêa (2007),

> A divisão social do espaço intra-urbano traduz-se por um complexo e instável mosaico de áreas sociais, identificadas a partir da combinação de atributos indicadores de status sócio-econômico, infra-estrutura, características familiares, migrações e, onde for o caso, etnia, língua e religião. O arranjo espacial das áreas sociais é complexo e influenciado por características como tamanho da cidade, características econômicas, taxa de crescimento, sítio, plano urbano e políticas públicas (Corrêa, 2007, p. 66).

A análise do par diferenciação-desigualdade socioespaciais auxilia na leitura da produção do espaço urbano, e se correlacionam com a vida na escala das cidades e das práticas socioespaciais. Nesta discussão, Sposito (2012) ressalta que

> [...] as diferenças se transmutam em desigualdades, enquanto as desigualdades, assim observadas, revelam as diferenças de poder de consumo ou de capacidade de decisão ou de possibilidade de apreensão do espaço. Em outras palavras, as desigualdades viram diferenças, porque uma parte da sociedade, de fato, no plano econômico, no político e no social, participa precariamente da vida urbana e da sociedade de consumo, ou participa de forma qualitativamente diferente, porque incompleta, e não quantitativamente desigual (Sposito, 2012, p. 129).

2.2. As pequenas cidades: o olhar para a diferenciação interurbana

O recorte de análise aqui estabelecido leva em consideração a formação socioespacial da Região de Ribeirão Preto, com foco para a produção da habitação de interesse social, sobretudo a partir de 1970, que intensifica a produção e a reprodução do espaço urbano nas cidades estudadas.

Porém, como parte de uma análise contextual ampla, é importante ressaltar que alguns fatores e dinâmicas decorrentes do desenvolvimento do capitalismo geraram

transformações espaciais que se relacionam com a formação do atual arranjo populacional estudado nesta pesquisa, bem como pelas inter-relações econômicas e sociais que se dão entre as cidades da Região e em diversas outras escalas.

Em conjunto à leitura dos processos de produção do espaço urbano e regional da Região de estudo, realizada por Elias (2003), Sposito (1991) e Miranda (2022), também podemos acentuar que o desenvolvimento do capitalismo, como modo de produção, conectou de maneira desigual e diferenciada, diferentes áreas do mundo, fazendo com que a realização da vida e das relações econômicas ocorressem em escalas mais abrangentes e articuladas, seja por meio de grandes conglomerados econômicos, ou pelo papel do Estado ou da ação política de diferentes grupos sociais (Sposito, 2012). Este processo também se relacionou, de modo geral, com mudanças identificadas nas cidades brasileiras:

> No que se refere às cidades, teríamos, então, não apenas o estabelecimento de relações entre a cidade e o campo, mas também o reconhecimento de uma divisão social e territorial do trabalho realizando-se no âmbito de cada cidade, tanto quanto uma progressiva ampliação da escala em que essa divisão se estabelece (Sposito, 2012, p. 125).

A partir da segunda metade do século XX, o território brasileiro passou a compor uma estrutura de complementaridade e competitividade entre cidades de tamanhos e funções relativamente semelhantes (Sposito, 2007), dentro de uma divisão do trabalho que se mostrou mais complexa.

As cidades de maiores graus na hierarquia urbana, as chamadas cidades médias, como é o caso de Ribeirão Preto, classificada pelo IBGE como Capital Regional, ganharam mais elementos, pelos papéis de intermediação, além de espaços de produção, consumo e gestão do território (IBGE, 2008; 2020). No debate acerca das cidades médias, Sposito (2007) argumenta:

> Ampliaram-se suas relações hierárquicas com as cidades maiores da mesma rede, sobretudo com as metrópoles que a articulam com a escala internacional; estabeleceram-se relações de complementaridade com outras cidades de importância semelhante; alteraram-se suas relações com as cidades pequenas, pois esse processo veio acompanhado de modernização da agricultura que gerou movimentos migratórios do campo para as cidades e das cidades pequenas para as médias e grandes (Sposito, 2007, p. 237).

Na medida em que se estabeleceram relações de complementaridade entre cidades de diferentes portes e funções na rede urbana, houve também processos específicos que remetem às cidades menores. É nesse sentido que a diferenciação social

e espacial, de acordo com Corrêa (2007), pode ser compreendida também na escala da rede urbana se considerarmos as diferenças demográficas e funcionais entre as cidades na divisão do trabalho.

Sposito (2012) afirma que sob esta ótica, tanto as diferenças quanto as desigualdades podem ser observadas, pois, o porte populacional e a situação geográfica de uma cidade já revelam parte de sua função e papel desempenhado:

> Isso nos possibilita, no que se refere ao tamanho das cidades, ler as desigualdades demográficas por meio das diferenças expressas na complexidade dos papéis urbanos exercidos por cada cidade na rede urbana e as formas e os cortes segundo os quais seus moradores se apropriam mais ou menos de seus espaços urbanos (Sposito, 2012, p. 131).

Com base na revisão bibliográfica que trata de políticas habitacionais e produção do espaço urbano, é possível afirmar que há um empenho de autores que se voltam à análise de cidades consideradas como pequenas, sobretudo em suas situações geográficas, centralidade e hierarquia urbana, seus contextos regionais e formações socioespaciais, bem como da leitura dos processos de diferenciação, desigualdades e segregação.

Não é demais lembrar, ainda, que tais cidades compõem uma parcela significativa da rede urbana brasileira, e não as contemplar é esquecer uma parte da realidade urbana (Endlich, 2006). O censo demográfico realizado pelo IBGE (2022) já comprova esta informação. Tomando como base o critério demográfico e aplicando o exemplo para o estado de São Paulo, dos 645 municípios, 508 (78,75%) apresentam população total com até 50 mil habitantes. No território nacional, dos 5.570 municípios, 4.913 (88,20%) apresentam população total até 50 mil.

O dado demonstra a forte presença quantitativa das pequenas cidades, informação relevante para se estabelecer parâmetros e comparações, bem como primeiras análises da dimensão ocupada pelos pequenos centros urbanos no território brasileiro, tal como apontam Sposito e Jurado da Silva (2013), autores que empregam o termo de "cidades pequenas", como definição conceitual e como recorte empírico.

Porém, também é correto afirmar que o critério demográfico muitas vezes não revela os conteúdos e as funções, bem como os contextos urbanos das pequenas cidades, e suas especificidades (Fresca, 2010). Nesse sentido, caracterizar uma cidade como pequena, constitui-se de difícil tarefa, uma vez que determinada localidade pode conter o "limiar" entre o que se considera como cidade ou não, o que torna difícil a sua definição. De acordo com Endlich (2006),

> O conceito de pequena cidade é daqueles de difícil elaboração. As localidades assim denominadas oferecem elementos para se discutir não só o conceito de cidade, pois nelas são avaliados os qualificativos que devem compor o limiar entre a cidade e a não cidade. As pequenas cidades são localidades em que tais requisitos se apresentam, ainda que com patamares mínimos (Endlich, 2006, p. 85).

Um dos termos que vai ao encontro de uma definição de pequenas cidades é o de "cidades locais", empregado por Santos (1982), que compreende aquelas localidades que conseguem suprir suas necessidades mínimas sobre sua população local, frente à disponibilidade dos serviços urbanos. Para o autor, tais localidades partem do pressuposto de serem:

> [...] aglomerações em seu nível mais fundamental, nível abaixo do qual não se pode mais falar da existência de uma verdadeira cidade. Temos aqui uma questão de limite inferior da complexidade das atividades urbanas capazes, em um momento dado, de garantir ao mesmo tempo um crescimento auto-sustentado e um domínio territorial. A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir as necessidades inadiáveis da população com verdadeira especialização do espaço. [...] Poderíamos então definir a cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações (Santos, 1982, p. 70-71).

Considerar a "verdadeira especialização do espaço" nas análises das pequenas cidades deve-se levar em conta seus aspectos qualitativos, bem como suas funções intraurbanas e interurbanas. Nas observações de Corrêa (2011), é possível caracterizar que uma cidade, como pequena, dependeria também de sua situação geográfica, inserida em uma dada região ou rede urbana, que permita observar seu papel mais ou menos intenso em determinada divisão territorial do trabalho.

É exatamente por esses motivos que tentamos estabelecer uma análise regional neste estudo, a princípio, mas também com o intuito de apreender os processos de produção do espaço que se manifestam na escala do local. Roma (2008) estabelece essa discussão, quando analisa duas pequenas cidades, situadas na região "Nova Alta Paulista" (atual Região Geográfica Imediata de Adamantina-Lucélia – SP), levantando a hipótese desses espaços sofrerem algumas dinâmicas segregativas, não apenas intraurbanas, como também interurbanas.

O trabalho de Roma (2008) é significativo, pois a análise das condições de trabalho, renda, bem como a ausência de serviços básicos, como equipamentos de saúde, educação, assistência social, consumo e habitação, são elementos que interferem na

acessibilidade e mobilidade por parte dos moradores locais, podendo potencializar os processos de desigualdades socioespaciais nessas localidades.

O trabalho de Moreira Junior (2009) também levanta algumas considerações acerca de processos excludentes em cidades consideradas como pequenas. Ao analisar a produção do espaço intraurbano em três pequenas cidades localizadas no Vale do Ribeira (atual Região Geográfica Imediata de Itapeva – SP), o autor aponta que há tendência de uma produção do espaço em "descontinuidade" com a malha urbana, através da implementação de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas das cidades, com nítidas proximidades com as áreas rurais, gerando formas urbanas descontínuas espacialmente e o afastamento social (Moreira Junior, 2009, p. 77).

Bernardelli (2004), ao analisar a presença de conjuntos habitacionais em cinco pequenas cidades situadas na atual Região Geográfica Intermediária de Catanduva – SP, discute as relações que envolvem a ocupação daquelas habitações por trabalhadores vinculados à agricultura e à agroindústria. Com base nisso, questiona se a atuação do Estado frente a produção do espaço urbano atendeu tanto os moradores/trabalhadores em suas necessidades básicas de reprodução social, quanto aos interesses das agroindústrias locais no estabelecimento de "viveiros de mão-de-obra".

De acordo com a autora (Bernardelli, 2004) houve incentivos por parte dos governos locais para a produção de conjuntos habitacionais nessas cidades, tendo em vista o cenário de perda demográfica entre as safras na produção agrícola, o que ressalta o papel do Estado na questão da permanência, não somente dos moradores, mas das cidades em seus contextos urbanos e regionais.

O que se observa e que parte foi descrito no Capítulo 1, é que as cidades analisadas nesta pesquisa, em especial Jardinópolis, Serrana e Cravinhos, apresentam dinâmicas econômicas internas que suprem as necessidades básicas de sua população imediata, mas que também dependem, em alguns níveis, dos serviços urbanos presentes na cidade média de Ribeirão Preto, em especial aqueles vinculados ao trabalho e ao estudo, como já evidenciado pela criação do Arranjo Populacional.

Contudo, o que pretendemos aqui investigar, refere-se às dinâmicas de produção da habitação, que é necessária para que ocorra a reprodução social e espacial em um nível que atenda as demandas e articulações entre as cidades. Por isso, se faz necessário, mais que um esforço de conceituação, a identificação dos agentes produtores da habitação e como as políticas habitacionais de interesse social contribuíram para a estruturação de uma produção do espaço local, mas que também se apresenta nas relações entre cidades

e agentes produtores, bem como nos processos de desigualdades e diferenciação socioespaciais.

2.3. Os agentes produtores do espaço urbano: escalas e conteúdos

Tendo como objetivo a análise da produção do espaço urbano, análise compreendida pelas ações do Estado em conjunto aos agentes de capital privado e a sociedade civil, se faz necessária uma caracterização das ações que compreendem os diversos tipos de agentes que atuam direta e indiretamente na produção da habitação, e suas relações.

Esta caraterização fornece um panorama geral de como atuam os diversos tipos de capitais do urbano (Marques, 2016), bem como dos capitais que constroem a habitação no país (Shimbo, 2016), para que seja possível uma leitura específica das ações do Estado para com as políticas de habitação de interesse social, a partir da análise da trajetória das políticas habitacionais, conforme será detalhado no Capítulo 3.

Com base em Corrêa (1989; 2022), os agentes da produção do espaço fazem parte da temporalidade e espacialidade de determinada formação socioespacial capitalista, bem como resultantes de ações históricas, de interesses e estratégias, portadores de contradições e de conflitos. Mais uma vez, ressalta-se a importância de se considerar o recorte temporal e empírico nos estudos urbanos, tendo em vista de que a espacialidade aplicada nesta pesquisa remete às escalas local e regional, além da provisão das políticas habitacionais a partir da década de 1970.

As últimas décadas do século XX marcaram a passagem do sistema fordista de produção industrial, caracterizado pela produção em série e rigidez na forma de investimento de capital fixo, nos contratos de trabalho e no papel do Estado, para um regime de acumulação flexível. As novas lógicas na forma de organização produtiva e de acumulação do sistema capitalista tiveram como reflexo significativas mudanças econômicas, sociais e espaciais (Harvey, 1996), muito embora cada país, região ou determinada localidade apresentem suas singularidades.

No Brasil, os processos de produção do espaço, da habitação e no segmento da construção civil no geral coexistem a partir de lógicas de produções ultrapassadas, que derivam de alto grau de exploração da força de trabalho e das relações sociais de produção, mas que resultam no ambiente construído e de alto valor, necessário para a

acumulação e circulação do capital, e com parcela considerável da população sem acesso aos serviços urbanos de qualidade (Maricato, 2007; Shimbo, 2010).

De acordo com Botelho (2007) e Oliveira (2003), isso se relaciona com o modelo de desenvolvimento econômico pós-1930 desenvolvido no país, que resultou em uma industrialização fundamentada em uma sociedade dual, e que se intensificou pela concentração de renda e de terra. De um lado, os que controlam os meios de produção, e de outro, a massa operária.

Originariamente, o modo de produção capitalista incorporou no espaço os componentes necessários para o circuito de valorização do capital, pela mercantilização da terra e pelo parcelamento do solo (Botelho, 2007). Este parcelamento se deu pelos usos do espaço urbano (em específico) para diversas atividades, como o uso industrial, comercial ou de serviços públicos ou privados, que exigem a necessidade de infraestrutura adequada ao sistema de transportes, bem como às áreas destinadas à moradia.

Os tipos de usos do solo urbano resultaram em uma hierarquia de preços, que reproduz a hierarquia da divisão social do trabalho e econômica do espaço, bem como as lógicas de segregação socioespaciais (Lojkine, 1997; Botelho, 2007). Nessa hierarquia, toma-se destaque a oposição entre o centro e a periferia; a separação de áreas da cidade para diferentes públicos-alvo; a segregação em nível dos equipamentos urbanos, bem como no nível do transporte para a casa – trabalho – casa relativa às formas de mobilidade frente aos transportes coletivos e o uso do automóvel individual (Botelho, 2007).

Um dos agentes que devem ser considerados na análise da produção do espaço é o Estado. Na perspectiva do Estado, que compreende as esferas do poder federal, estadual e municipal, é responsável pela produção dos serviços e equipamentos necessários à reprodução da sociedade; faz a função de regulador do uso do solo; a regulamentação e cobrança de impostos fundiários; investimentos públicos com obras de drenagem, por exemplo, e implantação de infraestrutura. Aplica normas de zoneamento, atua através de planos diretores, além de financiar e implementar políticas públicas voltadas ao planejamento urbano e regional (Corrêa, 1989).

Ainda com base em Corrêa (2022), o Estado também apresenta como função a de criar mecanismos e possibilidades que diminuem os entraves dos investimentos do capital imobiliário no espaço urbano, fomentando as parcerias público-privadas.

Botelho (2007) toma como exemplo o trabalho de Lojkine (1997), que analisa as especificidades das ações do Estado Francês na década de 1970, e estabelece algumas

formas de ações do Estado referentes às questões urbanas, discorrendo acerca dos eixos de atuação classificados como "eixo setorial" e "eixo funcional'. Segundo o autor,

> No primeiro eixo, as intervenções estatais, bem diversificadas quanto à forma, podem ser consideradas em três setores: 1) o controle e/ou a incitação da localização das atividades industriais e "terciárias"; 2) o controle da localização dos tipos da habitação; 3) a localização dos meios de consumo coletivos. Com relação ao eixo *funcional*, suas práticas podem ser decompostas em duas: 1) a função de organização da produção e da circulação das mercadorias ou produtos imobiliários, o solo tornado "viável"; 2) a função de organização do uso do solo (Botelho, 2007, p. 80, grifo do autor).

É interessante destacar que ao tempo em que o Estado contribui para melhorias no solo urbano, tais melhorias serão refletidas no aumento do preço e na valorização de determinada área da cidade em relação a outra (Singer, 1982), o que contribui para processos de diferenciação e de desigualdades socioespaciais. Vale ressaltar que entre as esferas de atuação do Estado, será na esfera municipal que serão evidenciadas as ações dos agentes produtores, resguardando suas especificidades.

Em relação aos agentes da esfera privada, são representados pelos proprietários dos meios de produção e pelos proprietários fundiários, os loteadores, os incorporadores, os construtores, os corretores imobiliários e os agentes financeiros (Corrêa, 2002). Os proprietários fundiários e os incorporadores são responsáveis pela conversão das terras rurais em terras urbanas, pois se interessam no valor de troca e não de uso, na medida em que a terra urbana tende a ser mais valorizada.

É neste processo de troca, segundo Singer (1982), que caracteriza o mercado imobiliário como altamente especulativo, em decorrência do fator "tempo", sendo que está sujeito a consideráveis "oscilações", afetando direta ou indiretamente os lucros finais com a terra.

Os incorporadores também fazem o papel de lançar o imóvel no mercado imobiliário, definindo o porte, padrão construtivo e localização do mesmo. Já os construtores são responsáveis por produzirem no terreno, estando diretamente relacionados com os incorporadores. Contudo, os corretores e os agentes financeiros, além de realizarem a venda dos imóveis e propagarem símbolos e conteúdos urbanos, atuam no mercado de empréstimos para vendas, créditos e demais formas de aquisição dos imóveis (Corrêa, 1989).

Marques (2016) trabalha com a leitura dos capitais que produzem o espaço urbano, identificando e qualificando seus vários tipos. Segundo o autor, capitais do urbano (e não apenas no urbano), são aqueles envolvidos diretamente com o ambiente

construído, e que remete aos capitais com circuitos de valorização que operam estritamente nas cidades.

De acordo com o autor, estes capitais incluem as empresas de transportes e serviços urbanos, as empresas construtoras, incorporadoras, financeiras, e empresas ligadas ao apoio e gestão do Estado. As relações entre esses capitais e o espaço urbano ajudam a entender como o Estado atua na promoção das políticas urbanas, e como essa relação se deu historicamente no cenário brasileiro. De acordo com Marques (2016),

> No caso brasileiro, a formação histórica do Estado e a constituição dos atores políticos e econômicos deram grandes recursos de poder às empresas privadas, ao mesmo tempo que tornavam o Estado e suas instituições o mais importante ator na produção de políticas. Em uma aparente contradição, portanto, as empresas são muito importantes, e ao mesmo tempo fracas e dependentes do protagonismo estatal. O Estado, por seu lado, está sempre presente e concentra recursos e capacidade decisória, mas depende do setor privado e nele se apoia para inúmeras de suas atividades (Marques, 2016, p. 27).

Os demais sujeitos sociais, representantes de organizações como ONGs, movimentos sociais e demais associações, ocupam, produzem e reproduzem o espaço mesmo que de forma selecionada (Carlos, 2012; Corrêa, 1989).

As condições de trabalho e remuneração são fatores a serem considerados dentro do modo de produção capitalista, pois o preço da terra, a sua localização e a disposição entre os equipamentos e funções urbanas, conforme foi ressaltado, não estão disponíveis para considerável parcela da população.

A autoconstrução, nesse sentido, se constitui numa maneira da classe trabalhadora de participar do processo de produção da casa própria ou até mesmo de obras relacionadas à infraestrutura urbana. Se o salário não cobre os custos estipulados pelo mercado imobiliário privado com a habitação, e se as políticas públicas não atendem efetivamente as camadas sociais prioritárias, a população é obrigada a operar com seus próprios meios e recursos.

Através do trabalho em comunidade ou familiar, procuram-se reduções de custos nas compras de materiais de construção, com qualidades inferiores, edificando em terrenos onde os preços são mais baixos, denotando-se ausência de infraestrutura e o distanciamento em relação às áreas centrais da cidade (Maricato, 1982).

Além de fazer parte do sistema capitalista, os processos de construção e produção do espaço urbano organizam a estrutura da sociedade. Sejam pautados na divisão de classes sociais, expressas nas condições e padrões de habitações e bairros diferenciados, seja na própria divisão social do trabalho.

CAPÍTULO 3. A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: ENTRE O RECORTE TEMPORAL E O RECORTE EMPÍRICO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

É correto afirmar que os estudos sobre a habitação no Brasil englobam um profundo e extenso debate acadêmico, político e social que compreendem a moradia no campo do direito, da economia política, da sociologia, do urbanismo e da geografia.

Para além de sua produção material, consideram o conjunto de elementos urbanos e a sua inserção no espaço geográfico, o acesso à moradia como direito básico para a reprodução das necessidades humanas e sociais, as relações que se dão entre os agentes produtores da habitação e, no caso deste trabalho, as relações entre as cidades que também se desenvolvem a partir da leitura da habitação e da produção do espaço urbano.

De acordo com Buonfiglio (2018), a habitação pode ser analisada por diversas categorias, a saber: como necessidade (para reprodução da força de trabalho); como demanda e mercadoria (que se configura em grande parte pelas estratégias dos agentes produtores da habitação); como déficit (servindo de base, inclusive, para o planejamento técnico-burocrático do Estado) e como direito e política pública, tendo como parâmetros o Art. 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, que remetem à função social da propriedade privada e da cidade.

Tal como organizado por Fernandes (2005) e por Ribeiro e Azevedo (1996), os estudos voltados à habitação no Brasil foram categorizados, em grande parte, por eixos temáticos e análises produzidas por diversos autores[27], e que levam em consideração os aspectos macroeconômicos, a elaboração de políticas públicas e os contextos políticos e históricos das tomadas de decisões do Estado; as relações de trabalho e produção das unidades habitacionais, bem como das características da indústria da construção civil; a produção de unidades habitacionais pela autoconstrução, o papel dos movimentos sociais urbanos e a luta por moradia; o padrão de expansão periférico do espaço urbano e a produção material das cidades.

Para além desses eixos temáticos, também se enquadram os estudos voltados às novas formas de produção de moradias por grandes empresas construtoras, com abertura

[27] Ver, por exemplo, as obras de Bonduki (1994; 1998); Maricato (1982; 2009; 2014); Valença (2003; 2014); Cardoso (2013) e Calixto e Redón (2021).

de capitais na bolsa de valores, em conjunto ao processo denominado de "financeirização" das políticas públicas (Royer, 2009; Shimbo, 2010; Melazzo, 2013; 2021).

Pretendendo analisar o histórico e a ampliação da habitação de interesse social nas pequenas cidades, voltemos à análise da Região de estudo, bem como das cidades pertencentes ao Arranjo Populacional, com o objetivo de descrever e analisar os contextos em que foram implantados os principais programas e políticas para o acesso à moradia, em especial, daquelas produzidas a partir da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo (CDHU) e pelo mais recente programa nacional de habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)[28].

É com base nesses agentes e políticas que foram definidos os recortes temporais da pesquisa, quais sejam: a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e as criações das COHAB's, na década de 1960; a crise do Sistema Financeiro de Habitação na década de 1980 e o contexto das políticas promovidas pelas esferas estadual e municipal com a CDHU e a criação do PMCMV a partir de 2009.

Estes recortes temporais permitem observar a maior ou menor participação do Estado na promoção do acesso à moradia, as mudanças nas lógicas de produção, sejam pelas parcerias entre governos, prefeituras e empresas que atuam em escalas local ou regional ou pela produção em massa de unidades habitacionais por grandes empresas construtoras, bem como o direcionamento e captação de recursos públicos para os agentes produtores do setor privado e que atuam em diversas escalas.

Nesse sentido, é interessante ressaltar que, para este trabalho, a revisão da bibliografia sobre habitação no país foi direcionada para atender às principais questões que permeiam a implementação das políticas habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e do PMCMV.

A revisão também auxilia na análise sobre como são condicionados alguns processos, que nos permitem observar a produção de moradias em uma escala para além de uma cidade em particular, privilegiando a leitura dos agentes produtores do espaço urbano, suas estratégias e ações, os principais fundos públicos que fomentam a produção de moradias, a leitura do déficit habitacional quantitativo e a produção de unidades habitacionais por faixas de renda (em especial do PMCMV).

[28] O Programa "Minha Casa, Minha Vida" foi substituído pelo Programa "Casa Verde e Amarela", no início de 2021, e foi retomado em fevereiro de 2023, com o mesmo nome de origem. Para fins de organização dos dados e discussão teórica nesta dissertação, será mantida a nomenclatura original do referido Programa.

Importante, para fins de contextualização, é pontuar que o adjetivo de "HIS", termo que classifica a habitação como aquela de "interesse social", refere-se, neste trabalho, a um conjunto histórico de programas e políticas públicas que direcionaram a produção da habitação aos municípios que se enquadravam (e se enquadram) nas demandas por moradias populares, sobretudo pelos subsídios concedidos para a população de mais baixa renda, independente do processo de construção das unidades habitacionais, mas que sejam financiadas por fundos e órgãos estatais.

A origem do termo é mais ampla, uma vez que remete às "origens da habitação social no Brasil" (Bonduki, 1994), sobretudo nos momentos em que ocorre a participação direta do Estado (Governo Vargas, a partir de 1930) na produção de moradias populares. Naquele período, a habitação passou a ser entendida como uma condição básica para a reprodução das necessidades dos trabalhadores urbanos, como também uma condição necessária para o desenvolvimento econômico no país, em meio aos processos de industrialização e urbanização (Fernandes, 2005).

As primeiras ações tomadas para a habitação social ou "habitação popular" no país foi a criação dos Institutos de Aposentadoria e Previdências (IAPs) em 1933, a Lei do Inquilinato que congelava os preços dos aluguéis e reduzia os custos da população com a moradia e a Fundação da Casa Popular, ações estas que posteriormente e de maneira direta ou indireta subsidiaram a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964. De acordo com Bonduki,

> Entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo no que diz respeito à questão habitacional, estiveram o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária, e o Decreto-Lei n.° 58, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações (Bonduki, 1994, p. 711).

É válido lembrar que este contexto se aplicava às grandes cidades da época, onde a crise da habitação afetou a classe operária e grande parte da classe média que moravam, predominantemente, de aluguel. Mas é interessante mencionar que foi neste contexto em que o Estado direcionou os primeiros investimentos públicos, sobretudo com os IAPs, para o que mais tarde se tornariam as primeiras políticas habitacionais formuladas para o território nacional (Bonduki, 1994).

Foi somente a partir dos anos 2000 que a qualificação da habitação como de "interesse social" surgiu como instrumento para o tratamento da questão da habitação

pelo Ministério das Cidades (criado em 2003), no contexto de elaboração e proposta da Política Nacional de Habitação (2004), da Lei Federal (Lei nº 11.124/2005) do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que foi aprovado em 2009 (Maricato, 2014; Buonfiglio, 2018).

Também há o conjunto de leis que foram se estabelecendo como mecanismos de regulação do uso e ocupação do solo para as áreas destinadas à inserção da moradia e das políticas de interessa social, através das ZEIS ou AEIS (Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social), do PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) e do PEHIS (Plano Estadual de Habitação de Interesse Social).

O debate será aprofundado, a seguir, para o contexto da região de estudo e das principais políticas e programas analisados, junto aos mapas e quadros organizados da produção habitacional, do déficit habitacional urbano e dos domicílios particulares permanentes ocupados e vagos.

3.1. O Banco Nacional da Habitação (BNH) e a Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP)

As ações do Estado no âmbito das políticas habitacionais ganharam importante destaque com a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Criado em 1964, através da Lei 4.380/64, quando também foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), teve como intuito a alocação de recursos voltados para o financiamento das políticas habitacionais, através de duas fontes principais: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (Royer, 2009; Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

Segundo Royer (2009) o BNH funcionou como órgão responsável e operacional do SFH e, juntos, estruturaram um mercado imobiliário que se mostrava dinâmico no país, a partir de programas que objetivavam a redução do déficit habitacional quantitativo.

De acordo com Bolaffi (1982), com intuito de conter as pressões inflacionárias no país em decorrência das crises econômicas internacionais, o governo, em 1964, implementou algumas medidas que visavam impactar consideravelmente o setor da indústria de base, para além das políticas de contenção salarial. Nesse sentido, o governo ao eleger a questão da habitação como prioridade, e direcionando os investimentos para o setor de obras e moradias populares, proporcionou maior movimentação das indústrias básicas fornecedoras da construção civil, ao tempo em que se destacou pela política,

buscando o apoio das massas populares, com a produção de moradias para os setores de baixas rendas. O autor afirma:

> O sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse, por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado. Ao mesmo tempo, o setor privado foi liberado do ônus para o qual os recursos absorvidos estavam destinados (Bolaffi, 1982, p. 46).

Os recursos iniciais que compunham o fundo para produção habitacional do BNH eram provindos da contribuição de 1% incidente sobre os salários, as letras imobiliárias emitidas pelo mesmo Banco, os institutos de previdência e demais recursos disponibilizados pela União. Contudo, tais recursos não haviam integrado um caixa suficiente para o financiamento das políticas habitacionais (Royer, 2009). O FGTS, criado em 1966 por meio da lei 5.107/66, composto por 8% sobre o total dos salários, assegurou o caixa necessário para os resultados quantitativos alcançados posteriormente na produção de moradias populares.

Além do FGTS, o SBPE, que era integrado às cadernetas de poupança, exercia a gestão das carteiras imobiliárias das caixas econômicas federais e estaduais, das sociedades de crédito imobiliário e das associações de poupança e empréstimo, proporcionando considerável rentabilidade, tendo em vista a grande capilaridade no país, com base nas captações dos depósitos individuais realizados nas caixas econômicas (Royer, 2009). A soma dos recursos direcionados ao BNH proporcionou que se tornasse o segundo maior banco do país, no ano de 1969, ficando atrás somente do Banco do Brasil (Bolaffi, 1982).

Sua operacionalização se dava com base em dois agentes principais, os agentes promotores e os agentes financeiros. O primeiro grupo tinha como responsabilidade organizar, implantar, promover e acompanhar o percurso dos programas, dentro das diretrizes propostas pelo BNH. Já o segundo grupo, dos agentes financeiros, tinha como compromisso a aplicação e recuperação dos recursos que vinham pelo BNH/SFH, agindo como mutuário (quem recebe o financiamento) e como mutuante (quem direciona o financiamento) dos beneficiários finais (Royer, 2002).

De acordo com Fernandes (2005) e Azevedo e Andrade (1982), o BNH representou uma inovação na política habitacional, sobretudo pela centralização, que passou dos institutos previdenciários (IAP's) para a gerência de um banco só; pela correção monetária dos financiamentos dentro de uma política de juros; pela articulação entre o setor público (agente financiador) e o setor privado (construtoras) e pela

descentralização executiva a partir das Companhias de Habitação (COHABs) e pelos Institutos de Orientação e Cooperativas (Inocoops), que estavam em todo o país.

Tendo como referência o trabalho de Fernandes (2005), que traz um debate sobre a atuação das COHABs e a territorialização das políticas de habitação popular no estado de São Paulo, a autora argumenta que as Companhias exerciam o papel de interlocutoras com o agente financiador (BNH), com os municípios e os beneficiários finais, bem como da análise dos projetos e contratos com as construtoras privadas. As COHABs eram vinculadas às prefeituras municipais (que também podiam ser acionistas das Companhias), das quais grande parte recebiam os nomes de seus municípios sedes[29].

As sedes das Companhias, no geral, foram estabelecidas em cidades de portes grandes e médios, com densidades populacionais mais elevadas, tendo em vista o combate ao déficit habitacional quantitativo mais expressivo em maiores centros urbanos, além do atendimento às cidades de menores portes em suas regiões (Royer, 2009).

Ainda, com base em Fernandes (2005), as Companhias eram dependentes do sistema de financiamento habitacional do BNH/SFH, mas também atuavam com certo grau de autonomia, sobretudo na licitação e execução das obras, pela seleção dos beneficiários a partir dos critérios dos programas, bem como pela definição da estrutura do corpo de funcionários e pela vinculação muito próxima às prefeituras e governos dos estados, o que proporcionava certo poder de atuação e negociação em escalas local e regional. Em complemento ao debate,

> [...] todos os programas federais eram implementados de acordo com a seguinte linha institucional: o BNH era gestor dos recursos do FGTS, composto por 8% dos salários do mercado formal de trabalho. A implementação dos programas era feita pelos chamados agentes promotores, empresas como COHABs em nível municipal, intermunicipal ou estadual, e pelos governos estaduais e municipais. Tais agentes gerenciavam o processo produtivo, englobando financiamento, promoção e comercialização (Royer, 2002, p. 16).

A Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto foi criada em 1969 pela Lei 2301, tendo como principal acionista o município de Ribeirão Preto, além de mais 21 municípios e 17 pessoas físicas, que também compunham o quadro de acionistas

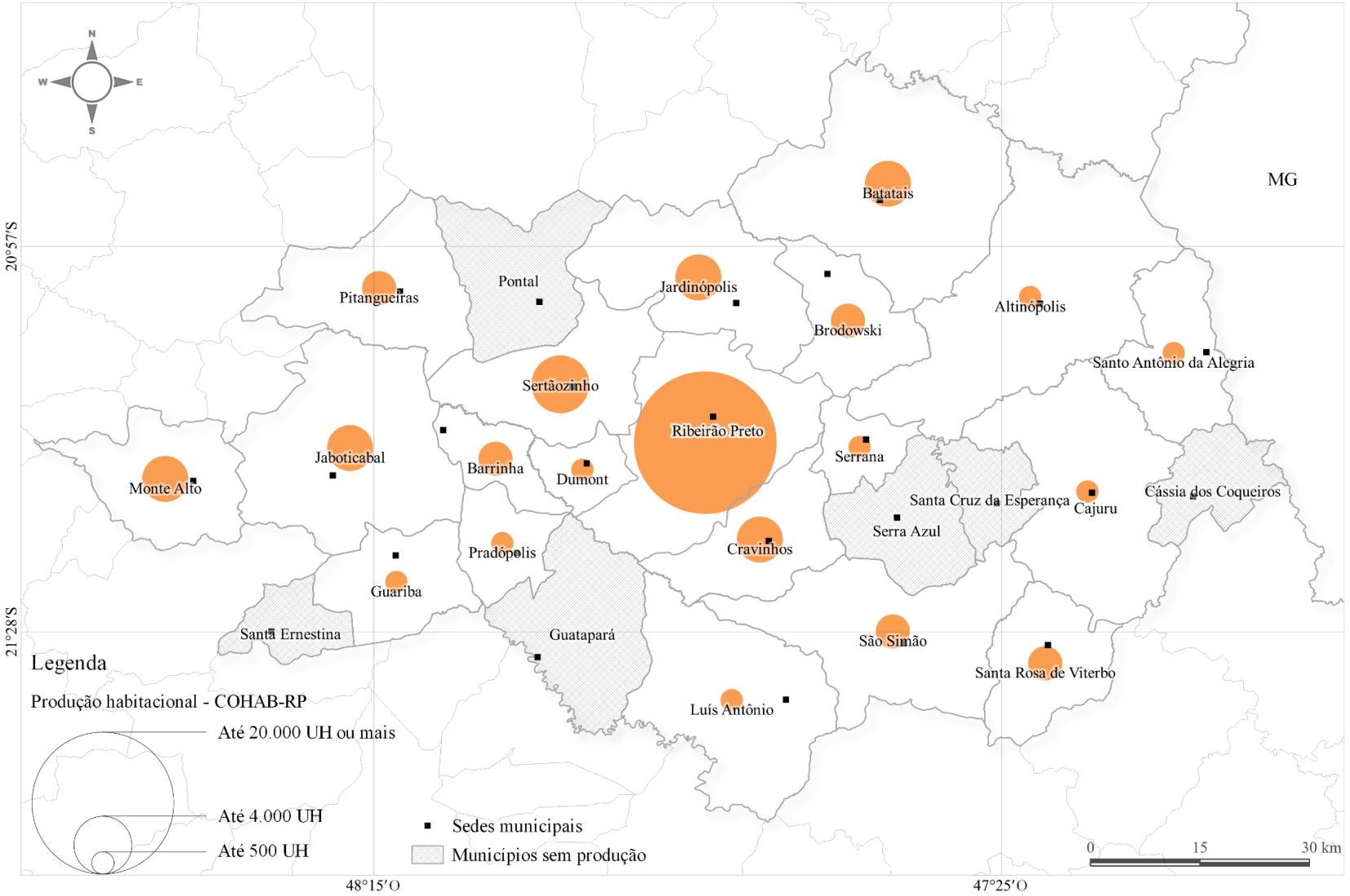
[29] A listar: Companhia de Habitação Popular Bandeirante (COHAB–BD), com vários municípios acionistas; Companhia de Habitação Popular de Bauru (COHAB–BU), com sede no município de Bauru; Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB–CP), sede em Campinas; Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (COHAB–CRHIS), sede em Araçatuba; Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB–RP), sede em Ribeirão Preto; Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB–ST), com vários municípios acionistas, e sede em Santos e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB–SP), com sede em São Paulo (Fernandes, 2005).

(Fernandes, 2005). Uma das características de sua atuação foi pautada em parcerias, na execução de projetos com poucas unidades habitacionais, se comparado às demais COHABs paulistas, e a forte atuação nas décadas de 1980 e 1990, mesmo período em que a política habitacional no país passava por intensa instabilidade e crise (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

Trazendo este debate para as cidades de estudo, bem como para atuação da COHAB-RP na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, o Mapa 12 e o Quadro 4 apresentam os dados da produção habitacional total, entre 1972[30] a 2016, categorizados pelas quantidades de unidades habitacionais produzidas e pelos períodos de construção dos conjuntos habitacionais por cidades da Região.

[30] A produção de unidades habitacionais pelas COHABs se inicia a partir de 1970, tendo em vista que entre os anos de 1964 a 1967 ocorria o processo de estruturação do BNH como órgão responsável pelo SFH, e entre 1968 a 1971 teve como foco central a execução de programas de infraestrutura urbana, por exemplo o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Para ver mais sobre a periodização dos programas e ações do BNH, consultar Valladares (1983), Azevedo e Andrade (1982) e Royer (2009).

Mapa 12 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais pela COHAB-RP entre 1972 a 2016.



Sistema de referência de coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fontes dos dados: IBGE (2020); Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/cohab/>.
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 4 – Produção habitacional da COHAB-RP na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto entre 1972 a 2016.

Unidade Territorial	Nº Conjuntos	U.H.	Conjunto Habitacional	Data	U.H. / Conjunto
Altinópolis	2	237	Conjunto Jd. Dr. Antônio A. de Figueiredo	07/12/1980	126 unidades
			Conjunto Maria Amazilia de F. Palma	06/12/1981	111 unidades
Barrinha	1	572	Conjunto Jd. José Bombonatto	27/08/1988	572 unidades
Batatais	5	1666	Conjunto Jd. Anselmo Testa	01/09/1978	426 unidades
			Conjunto Nossa Senhora Auxiliadora	12/11/1982	234 unidades
			Conjunto Jd. Adolfo Penholato	11/03/1989	226 unidades
			Conjunto Jd. Dom Romeu Alberti	29/07/1989	260 unidades
			Conjunto Jd. Francisco Pupim	29/07/1989	520 unidades
Brodowski	4	965	Conjunto Jd. Silvestre Grandi	27/01/1980	91 unidades
			Conjunto Jd. Papa João Paulo II	28/06/1981	282 unidades
			Conjunto Jd. São Judas Tadeu	27/08/1991	300 unidades
			Conjunto Jd. Dos Tucanos	19/02/1995	292 unidades
Cajuru	1	253	Conjunto Jd. Thereza Sandrilho Tinconi	10/04/1983	253 unidades
Cássia dos Coqueiros	0	0	-----	-----	-----
Cravinhos	3	1198	Conjunto Jd. Independência	02/01/1976	52 unidades
			Conjunto Jd. Itamarati	08/05/1983	533 unidades
			Conjunto Jd. João Berbel	23/12/1988	613 unidades
Dumont	1	139	Conjunto Jd. Adelaide	28/02/1981	139 unidades
Guariba	1	482	Conjunto Jd. Aparecida Biccio do Amaral	26/07/1981	482 unidades
Guatapará	0	0	-----	-----	-----
Jaboticabal	2	1064	Conjunto Jd. Hugo Lacorte Vitalle	16/07/1980	442 unidades
			Conjunto Jd. Margarida R. Berchieri	19/05/1984	622 unidades
Jardinópolis	4	1133	Conjunto Jd. Mário Fregonesi	01/02/1977	56 unidades
			Conjunto Jd. Ilha Grande	30/09/1980	295 unidades
			Conjunto Jd. Bom Jesus	13/05/1989	374 unidades
			Jardim São Francisco	26/08/2013	408 unidades
Luís Antônio	3	443	Conjunto Jd. Pref. Orlando Rosatti	26/10/1988	75 unidades
			Conjunto Jd. Orlando Rosatti II	26/10/1989	119 unidades
			Conjunto Jd. Alvorada	01/10/1992	249 unidades
Monte Alto	3	1221	Conjunto Jd. Bandeirantes	13/03/1980	300 unidades
			Conjunto Jd. Centenário	17/07/1982	485 unidades
			Conjunto Vale dos Sonhos	16/09/1989	436 unidades
Pitangueiras	4	815	Conjunto Jd. Maria Luiza A. Sanches	15/08/1980	39 unidades
			Conjunto Padre Plácido Roth	21/03/1982	291 unidades
			Conjunto Jd. Das Pitangueiras	22/12/1990	258 unidades
			Conjunto Jd. São Benedito	17/09/1994	227 unidades

Unidade Territorial	Nº Conjuntos	U.H.	Conjunto Habitacional	Data	U.H. / Conjunto
Continuação...					
Pontal	0	0	-----	-----	-----
Pradópolis	1	200	Conjunto Jd. São Paulo	13/06/1979	200 unidades
Santa Cruz da Esperança	0	0	-----	-----	-----
Santa Ernestina	0	0	-----	-----	-----
Santa Rosa de Viterbo	3	711	Conjunto Jd. 31 de Março	30/07/1972	52 unidades
			Conjunto Jd. Delduque Ribeiro Garcia	17/05/1980	409 unidades
			Conjunto Jd. Adib Mussa	27/08/1991	250 unidades
Santo Antônio da Alegria	1	120	Conjunto Jd. Ayub Calixto	12/06/1982	120 unidades
São Simão	4	697	Conjunto Jd. das Américas	25/04/1981	209 unidades
			Conjunto Cava do Bosque	27/06/1982	61 unidades
			Conjunto Jd. dos Imigrantes	11/07/1987	177 unidades
			Conjunto Jd. Brasil	29/04/1989	250 unidades
Serra Azul	0	0	-----	-----	-----
Serrana	1	398	Conjunto Jd. D. Pedro I	06/12/1980	398 unidades
Sertãozinho	7	3903	Conjunto Jd. Tenente Lauro L. de Camargo	01/08/1976	72 unidades
			Conjunto Jd. Antônio Nadaletto Mazzer	01/05/1978	300 unidades
			Conjunto Jd. Lourenço Demenici	06/07/1980	459 unidades
			Conjunto Jd. Antônio Pedro Ortolan	07/09/1980	1.702 unidades
			Conjunto Antônio Costa Patrão	28/03/1982	409 unidades
			Conjunto Jd. Maurílio Biagi	15/04/1989	486 unidades
			Conjunto Jd. Lúcia Fabro Sverzut	14/08/1994	475 unidades
Ribeirão Preto	Mais de 50 conjuntos habitacionais[31]	Mais de 20 mil	///	///	///

Fonte: Prefeitura municipal de Ribeirão Preto – SP, 2023. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/cohab/>. Organização: do autor.

Entre o período de criação da COHAB-RP até o ano de 2016, a empresa alcançou mais de 70 mil unidades habitacionais produzidas (COHAB-RP, 2020), concentrando um total de 44.354 (mais de 60%) de unidades somente nos municípios componentes da Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto[32].

[31] Os dados da produção habitacional da COHAB-RP em Ribeirão Preto apresentam diferenças, segundo as fontes oficiais. No site oficial, contabiliza-se 30 conjuntos produzidos, sendo que na ordem dos processos dos empreendimentos por data, são contabilizadas mais de 100 empreitadas, com total de 38.204 unidades habitacionais.

[32] De acordo com Fernandes (2005), foram mais de 80 municípios atendidos em âmbito da COHAB-RP, com uma área de atuação que excede, também, a Região Administrativa de Ribeirão Preto (SEADE, 2021), com municípios atendidos pertencentes às Regiões Administrativas de Campinas, Araraquara, São José do Rio Preto, Barretos e Franca. Em específico para a Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto (que concentra o maior percentual de unidades produzidas), somente os municípios de Cássia dos Coqueiros, Guatapará, Pontal, Santa Cruz da Esperança, Santa Ernestina e Serra Azul não apresentam produção.

De acordo com os dados apresentados, é nítida a concentração da produção direcionada ao município de Ribeirão Preto, sobretudo pela implantação dos conjuntos habitacionais situados ao norte da cidade, entre as décadas de 1970 a 1990 (Dos Santos, 2022). Também é considerável a produção de unidades habitacionais nas cidades de Sertãozinho, Jaboticabal, Monte Alto, Batatais, Jardinópolis e Cravinhos, cidades proximamente situadas a Ribeirão Preto, com produção habitacional datada desde a década de 1970.

Ainda que seja considerável a produção absoluta de conjuntos habitacionais pelas COHABs por meio do Plano de Habitação Popular, Bolaffi (1982) expõe resultados insatisfatórios da gestão da política pelos altos índices de inadimplência, a falta de interação entre os órgãos estaduais e municipais, a má localização dos empreendimentos e a alta transferência de recursos para a iniciativa privada. O autor demonstra que o problema da habitação popular, delineado pelo governo militar, não foi resolvido, servindo como um artifício político para o não enfrentamento do problema econômico conjuntural, além do insuficiente atendimento para as faixas de renda prioritárias (até três salários mínimos).

Em 1975, houve a instituição dos "Programas Complementares" que objetivavam a reestruturação dos conjuntos habitacionais já existentes, tendo em vista a carência de estrutura e de equipamentos urbanos. O Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), lançado em 1973, tinha o mesmo argumento do Plano de Habitação Popular de 1964, com proposta de erradicação do déficit habitacional por meio da produção de moradias populares, dado o reconhecimento do SFH de que o crédito habitacional não atendia ao público para o qual foi criado. Em 1976, as COHABs passaram a atender, também, a faixas de rendas de três a cinco salários mínimos (Royer, 2009).

Nos anos subsequentes, instituíram-se os programas: "Financiamento da Construção ou Melhoria de HIS" (1977), a reformulação do "Programa de Lotes Urbanizados" (1978) e o "Programa de Erradicação da Sub Habitação" (1979). Tais programas foram desenvolvidos concomitantes ao 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em meio à renovação do projeto político do regime militar (Royer, 2009). Entretanto, não havia propostas reais de intervenção sobre as condições em que se encontravam as famílias moradoras das favelas e assentamentos subnormais, nem uma redistribuição de renda no âmbito da política econômica ou social, mas sim e apenas no âmbito em que se desenhava estratégias frente aos ideais do Banco Mundial, com ações imediatas e pouco efetivas (Royer, 2009).

De acordo com a mesma autora (Royer, 2009), foram desenhadas soluções para o atendimento das camadas de mais baixa renda nos programas habitacionais com a criação dos programas alternativos. Esses novos programas tinham como objetivo o redirecionamento do BNH para o propósito ao qual havia sido criado. Em ordem cronológica, esses programas foram: "Profilurb" (1975), "Promorar" (1979) e o "João-de-Barro" (1984).

Nesse sentido, ressalta-se o cenário histórico no qual esses programas foram estabelecidos: crise fiscal do Estado e o fracasso das iniciativas no atendimento do público alvo prioritário. Assim, optou-se por reduzir os custos de produção e incluir os próprios beneficiários nas etapas de construção, por meio da autoconstrução. O Estado, por sua vez, passou a conceder financiamentos para aquisição de lotes urbanizados e materiais de construção, concomitante à eliminação da remuneração da mão de obra (Royer, 2002).

Com a alta da inflação na década de 1980, em conjunto com a crise de liquidez e altos índices de inadimplência no SFH e no BNH, as políticas habitacionais desenvolvidas pelos estados e municípios ganharam maior relevância (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017). Em 1986 o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal passa a ser o principal órgão público promotor e executor das políticas de habitação no país.

No estado de São Paulo, a CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano ganhou destaque neste processo, se tornando um dos principais agentes promotores e executores das políticas habitacionais nas cidades paulistas naquele período e mesmo posteriormente (Royer, 2002; CDHU, 2016).

Os dados das produções habitacionais do BNH/SFH revelam que das 15,5 milhões de unidades habitacionais construídas entre os anos de 1964 a 1986, 4,5 milhões foram produzidas pelos financiamentos e políticas do Estado. Através desses dados, Royer (2009) argumenta que, dentro dos programas direcionados para o atendimento das faixas de 1 a 3 salários mínimos, os financiamentos corresponderam à 33,1%, evidenciando o foco das produções habitacionais destinadas às faixas de renda superiores.

As políticas habitacionais delineadas após a extinção do BNH ainda continham traços do modelo implantado no regime militar, indicando o perfil da "matriz de política de habitação" (Royer, 2002) nacional nos programas e entidades subnacionais. Porém, é certo que entre o encerramento das atividades do BNH até a criação do PMCMV (23 anos), ocorre um movimento errático e de idas e vindas sem a formulação clara de uma política e sem uma produção regular e abrangente da habitação.

3.2. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo e a produção na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto

O estudo acerca do percurso da CDHU[33] permite a compreensão dos diversos contextos em que foram implementadas grande parte das políticas habitacionais e urbanas nas cidades paulistas e como essas políticas se articularam, e ainda se articulam, diretamente, com as gestões municipais, conformando arranjos institucionais específicos.

A CDHU foi criada a partir da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), por meio da Lei nº 483, de 10/10/1949. A partir de 1964, a CECAP passou a exercer a função de agente promotora no sistema SFH/BNH, ficando a cargo da CEESP (Caixa Econômica do Estado de São Paulo) a função de agente financeiro, vinculada ao SBPE (CDHU, 2016).

Em 1975 a CECAP, enquanto autarquia, foi transformada em sociedade por ações (companhia), através da Lei nº 905, e passou a exercer, além do papel de agente promotora, a função de agente financeira, dentro do PLANHAP. Em 1981 a CECAP é renomeada para CODESPAULO (Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo), com programas também direcionados para o planejamento regional e para o desenvolvimento industrial no estado (Royer, 2002; CDHU, 2016).

Foi entre os anos de 1981 e 1984 que a Companhia sofreu modificações estruturais, sendo um dos principais fatores a crise e instabilidade do modelo SFH/BNH. Com a eleição do Governador Franco Montoro em 1982, a Companhia começou a operar com recursos do próprio tesouro estadual, tendo em vista as dificuldades de repasses de verbas para o financiamento das políticas habitacionais para os estados e demais entes subnacionais. Em 1983 é criada a Secretaria Executiva de Habitação e, em 1984, a CODESPAULO é transformada na CDH (Companhia de Desenvolvimento Habitacional), com destaque para programas de provisão de moradias[34], tendo em vista as modalidades de mutirão e autoconstrução (Royer, 2002; CDHU, 2016).

[33] A CDHU, empresa de economia mista e vinculada à Secretaria de Habitação Estadual, com capital social de R$ 17,68 bilhões (CDHU, 2022), é a maior promotora da habitação de interesse social no estado de São Paulo, com produção que ultrapassa 550.000 unidades habitacionais. A CDHU está contida no Sistema Financeiro da Habitação, no Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), e tem como funções principais a comercialização de moradias populares, atendendo as faixas de renda de até 10 salários mínimos, implantação de equipamentos urbanos e prestação de serviços de assistência técnica e jurídica em parceria com os municípios.

[34] Entende-se por "provisão de moradias" o "[...] arcabouço institucional dos agentes que possibilitam a produção da habitação" (Shimbo, 2010, p. 46), mas que também está contida dentro de uma política pública, que a viabiliza. No caso da CDHU, a "provisão de moradias" também se constitui pelos programas e

Um dos principais programas delineados neste contexto foi o PMH – Programa Municipal de Habitação. Na operação deste programa, de acordo com a CDHU (2016), os municípios interessados dispunham dos terrenos para a construção, dos engenheiros e mestres de obras, além da assistência para organização e seleção dos beneficiários. A CDH fornecia o projeto, a assistência técnica para a construção e o financiamento para o material.

Considerando a conjuntura política e econômica da época, os mutirões eram ações viáveis economicamente, em que o próprio morador trabalhava na construção da sua habitação, fazendo com que se reduzisse os custos totais de produção por parte do Estado. Foram atendidos, no âmbito do PMH, 94 municípios, entre 1985 a 1993, sendo produzidas 5.642 unidades habitacionais para a população de até três salários mínimos (Royer, 2002), com 218 moradias na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista, e 5.424 para as demais cidades do "interior" do estado.

Frente às dificuldades de financiamento para a política habitacional e a insuficiência ao atendimento à faixa de renda prioritária (0 a 3 SM), o estado de São Paulo passou a reivindicar fontes adicionais de recursos, autonomia financeira e desconcentração das competências tributárias para com a União (Royer, 2002). Assim, a criação da Loteria Estadual de São Paulo, em 1986, resultou na alternativa de alocação de recursos para as políticas habitacionais.

Porém, foi com a Constituição de 1988 que foram garantidas maiores estabilidades para o financiamento do setor da habitação e maior autonomia financeira aos entes federativos, com condições para modificações de arrecadação de tributos e elevação de alíquotas, resultando em aumento dos recursos.

O principal recurso das receitas obtidas foi o adicional do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), resultante da destinação de 1% da arrecadação para o financiamento da política habitacional no estado de São Paulo, através da Lei nº 6.556/89. Tal medida tinha como propósito o atendimento prioritário da população de até cinco salários mínimos, com prestações que não ultrapassassem 20% da renda familiar. Foi na gestão do governador Orestes Quércia (1987-1991) que ocorreu a última alteração na denominação da Companhia, adicionando-se o "Urbano" (CDHU, 2016).

políticas desenvolvidas pela Secretaria de Habitação Estadual, mas também refere-se à denominação de um programa em específico, criado a partir de 2010, que se intitula "Provisão de Moradias".

Ainda na gestão Quércia, é válido ressaltar que os programas desenvolvidos privilegiavam a iniciativa privada[35], tendo como principal característica a empreitada global (unidades habitacionais produzidas em massa). Os principais programas deste modelo foram o SH1, voltado para a produção de moradias para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), considerando a pressão dos grupos sociais e da população moradora de favelas; o SH2, que dava continuidade ao SH1, estendido para as cidades do interior do estado e o SH3, que atendia tanto as cidades da RMSP quanto as do interior.

Foi com o Programa SH3 que a CDHU alcançou recordes de números de unidades habitacionais, atendendo a 60% dos municípios do estado de São Paulo. A descentralização institucional da companhia, a partir da criação dos escritórios regionais, que também obedecia aos critérios de regionalização do estado de São Paulo, configurou o amplo atendimento às prefeituras municipais, e em especial, aos municípios de menores portes. É interessante ressaltar que, na década de 1990, a Região Administrativa de Ribeirão Preto era a terceira região do estado de São Paulo com maior quantidade de unidades habitacionais produzidas pela Companhia.

Conforme destaca Royer (2002),

> Em 1992, a partir de uma avaliação interna do Programa, notou-se que o atendimento do Programa SH3, no que se refere ao número de unidades habitacionais, foi mais expressivo nas regiões administrativas de Campinas e Ribeirão Preto, com valores em torno de 20.000 unidades. Em números absolutos, observa-se que as unidades habitacionais do programa localizaram-se principalmente nos municípios de 10 a 50 mil habitantes (33.855 unidades) e de 100 a 500 mil habitantes (26.385 unidades). Analisando-se esse número em conjunto com a estimativa de déficit habitacional desses grupos de municípios, verifica-se que aqueles com menos de 10.000 habitantes foram proporcionalmente mais bem atendidos, recebendo o equivalente a cerca de 41% de seu déficit. Ainda é significativo o atendimento na faixa de 10 a 50 mil habitantes – em torno de 25% do déficit –, que é de 4% nos casos com mais de 500 mil (Royer, 2002, p. 128).

É no Governo Covas (1995-2000) que ocorrem três inovações: a implantação dos sorteios das unidades habitacionais; a assinatura dos contratos realizadas obrigatoriamente pelas mulheres e a garantia de 5% das moradias destinadas às pessoas com deficiência (CDHU, 2016). Outra iniciativa importante no âmbito dos programas foi a criação do HABITETO, que consistia numa reedição do antigo PMH, incentivando novamente a autoconstrução. Além deste Programa (HABITETO), foi delineado o

[35] O incentivo à iniciativa privada também ocorreu nas gestões seguintes, dada a criação do Programa Chamamento Empresarial no governo Fleury (1992 – 1994), bem como na continuação do Programa SH3 com a criação do Programa SH4 (Royer, 2002).

Programa Sonho Meu, que integrava todos os outros Programas em curso, alternando entre as modalidades de autoconstrução e por empreitada global (CDHU, 2016).

De acordo com a CDHU (2016), foi na gestão Alckmin (2001-2006), tiveram destaque os projetos direcionados à urbanização de favelas e de áreas de risco, regularização fundiária, atendimentos às famílias indígenas e quilombolas, além de programas para idosos e trabalhadores rurais.

Na gestão Serra (2007-2010) foi instituído o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS), com base na Lei Estadual nº 12.801/2008, visando o atendimento prioritário às faixas de renda com até cinco salários mínimos. Após o estabelecimento da lei, o atendimento às faixas de rendas superiores (5 a 10 SM) passou a destinar somente 20% do orçamento total da Secretaria da Habitação Estadual e da CDHU (Aparício, 2017). Vale ressaltar que neste período a CDHU visava maiores controles de qualidade na produção de moradias, bem como na inserção dos conjuntos aos equipamentos e serviços das cidades a partir das negociações com as prefeituras (Namur, 2004), tendo como base os planos locais e plano estadual de habitação e demais instrumentos e normativas do Estatuto da Cidade.

O debate da provisão da moradia pela CDHU pode ser aprofundado com o Quadro 5, que foi organizado com a quantidade de unidades habitacionais produzidas até o ano de 2023, com os dados agrupados por programas desenvolvidos e por escritórios regionais, permitindo a comparação da produção total por região e em especial para a região de Ribeirão Preto[36].

[36] O escritório regional da CDHU em Ribeirão Preto agrupa um total de 67 municípios, compreendendo, também, as áreas de influências das Regiões Geográficas Imediatas de Franca, Ituverava e Barretos.

Quadro 5 – Produção habitacional da CDHU por programas e por escritórios regionais, 2023.

Escritórios regionais	Programas habitacionais desenvolvidos em âmbito da CDHU[37]									Unidades habitacionais (produção total e relativa)	
	Atuação em cortiços, favelas e reassenta-mentos	SH1, SH2, SH3, SH4 e Chamamento Empresarial	Sonho Meu	Servidores Públicos (PHAI) e Crédito Habitacional	PLAN HAP	Mutirão e Autoconstrução	PMH, Provisão de Moradias e Parcerias com Municípios	PROFI LURB	Moradias rurais e moradias indígenas	UH total (escritório regional)	Percentual da produção na cidade sede do escritório
Araçatuba	259	9.077	3.638	706	810	2.102	8.121	0	176	24.631	15,90 %
Araraquara	491	21.167	2.620	2.355	4.356	1.339	7.951	0	0	40.279	9,50 %
Bauru	923	16.593	3.849	1.914	1.487	1.084	10.332	0	101	36.283	3,16 %
Campinas	1.568	29.720	2.871	2.255	3.085	624	6.317	3.587	0	50.027	10,54 %
Marília	264	13.430	2.560	1.313	311	1.660	9.117	0	243	28.898	10,90 %
Presidente Prudente	462	10.970	1.957	526	1.208	3.025	11.798	600	203	30.749	12,94 %
Ribeirão Preto	2.246	26.526	2.863	1.565	4.361	1.568	12.958	0	0	52.087	11,83 %
Santos	11.210	8.924	1.298	1.262	0	812	1.672	3.168	240	28.586	10,57 %
São José do Rio Preto	848	20.695	5.435	1.997	1.243	2.734	13.630	0	0	46.582	11,36 %
Sorocaba	1.247	16.009	3.756	2.391	1.011	438	8.236	0	71	33.159	9,08 %
Taubaté	2.040	8.933	3.112	1.494	1.986	1.024	5.473	0	0	24.062	14,82 %
RMSP (Exceto capital)	10.692	30.755	2.053	8.193	0	6.087	3.304	980	0	62.064	-----
RMSP (Capital)	24.584	34.609	5.135	7.435	0	23.201	3.128	0	115	98.207	-----

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – SP. Consulta da Produção Habitacional, 2023. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/producao-habitacional/consultar-producao-habitacional>. Organização: do autor.

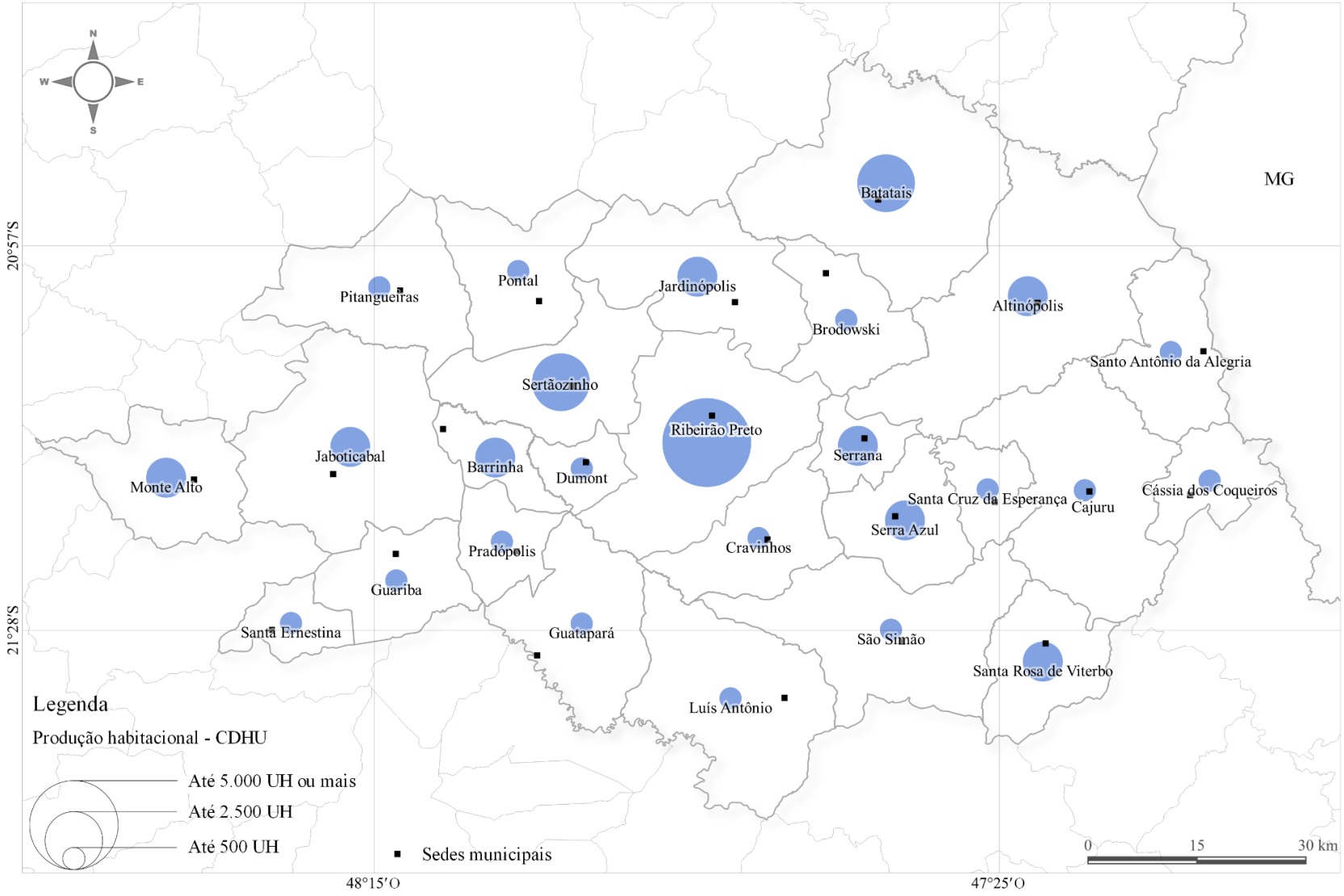
[37] A organização do Quadro 5 se deu com base no acesso aos dados disponibilizados no portal da CDHU, na consulta da produção habitacional, que fornece as informações por busca ao município, por região administrativa ou metropolitana e por escritório regional. Para a representação das informações, foi realizado o agrupamento dos programas desenvolvidos pela Companhia, de maneira a acompanhar o debate estabelecido e a análise a partir do quadro de referências utilizado nesta pesquisa. Porém, ressalta-se que cada programa pode operar dentro das modalidades de mutirão ou autoconstrução, como também por empreitada ou carta de crédito.

O quadro acima traz informações relevantes da atuação da CDHU, sobretudo pelo direcionamento dos programas executados pelos escritórios regionais e da produção absoluta e relativa por regiões do estado de São Paulo. O escritório regional de Ribeirão Preto foi responsável pela gestão e produção de 52.087 UH, o que totaliza aproximadamente 10% da produção total do estado de São Paulo, ficando atrás somente do escritório da Região Metropolitana de São Paulo (sede na capital), com 11% e do escritório da capital do estado, com 18%.

É interessante observar, também, a produção destinada às cidades sedes dos escritórios, tendo Ribeirão Preto um total de 11,83% das UH. Os Programas que mais se destacam são aqueles operados pela iniciativa privada, em especial o SH2, SH3, SH4 e o Chamamento Empresarial, responsável por 51% da produção total na região de Ribeirão Preto, e o de Parcerias com os Municípios e Associações, o Programa Municipal de Habitação e o Provisão de Moradias, responsáveis por 25% da produção.

O Mapa 13 e o Quadro 6 trazem os dados da produção total de UH para as cidades pertencentes à Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto.

Mapa 13 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais pela CDHU – SP, entre 1967 a 2023.



Sistema de referência de coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fontes dos dados: IBGE (2020); CDHU-SP.
Disponível em: <www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/producao-habitacional/consultar-producao-habitacional>.
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

CNPq

unesp
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

CEMESPP
CENTRO DE ESTUDOS E DE MAPEAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 6 – Produção habitacional da CDHU na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, entre 1967 a 2023.

Unidade Territorial	Data do primeiro empreendimento[38]	UH (total)
Ribeirão Preto	01/01/1967	6.072
Guariba	01/01/1975	365
Batatais	01/01/1976	2.361
Cajuru	01/01/1977	494
Altinópolis	25/09/1981	927
Serra Azul	01/05/1982	534
Jardinópolis	25/10/1982	556
São Simão	15/02/1987	421
Serrana	27/07/1990	804
Sertãozinho	05/07/1991	2.185
Santa Rosa de Viterbo	07/11/1991	882
Santo Antônio da Alegria	27/04/1992	396
Cássia dos Coqueiros	22/11/1992	108
Pontal	16/07/1993	450
Monte Alto	19/01/1994	527
Pitangueiras	19/01/1994	200
Dumont	04/11/1994	166
Barrinha	30/03/1996	950
Jaboticabal	30/03/1996	1.000
Guatapará	28/12/1998	196
Santa Ernestina	22/01/2003	47
Brodowski	07/03/2003	337
Luís Antônio	07/06/2003	270
Pradópolis	23/09/2004	150
Cravinhos	17/10/2006	475
Santa Cruz da Esperança	23/05/2014	65

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – SP. Consulta da Produção Habitacional, 2023. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/producao-habitacional/consultar-producao-habitacional>. Organização: do autor.

Assim como observado também na produção da COHAB-RP, grande parte das unidades habitacionais produzidas pela CDHU na região de estudo se concentram em Ribeirão Preto, como também nas cidades de Batatais e Sertãozinho. As demais cidades que se destacam, com produção até 1.000 UH são: Monte Alto, Jaboticabal, Barrinha, Jardinópolis, Serrana, Serra Azul, Altinópolis e Santa Rosa de Viterbo.

[38] A consulta da produção habitacional também inclui informações com os nomes dos empreendimentos (cidade e letra, por ordem alfabética), a situação (comercializado ou não), a data de entrega, o total de unidades habitacionais por empreendimento, como também os programas, subprogramas e as modalidades de construção. Para resumir as informações, privilegiou-se uma série histórica de apresentação, com os primeiros empreendimentos implantados nas cidades da Região, como também o total de unidades habitacionais produzidas até o momento.

Ainda, com base na estrutura dos principais programas, os beneficiários são selecionados por meio dos seguintes critérios: a família necessita obrigatoriamente ter renda total de um a dez salários mínimos, residir ou trabalhar no município há pelo menos três anos, o chefe de família ter entre 18 e 55 anos de idade, como também não possuir imóvel em nome próprio e não ter sido atendido por qualquer outra política habitacional para interesse social (Aparício, 2017; CDHU, 2016).

Aparício (2017) argumenta que a população contemplada apresenta um perfil social heterogêneo e diversificado, não sendo composta somente pela grande maioria de famílias com rendas mensais de um a três salários mínimos, tendo em vista as modificações nas legislações da habitação social do estado de São Paulo, através da Lei Estadual 12.276/2006. A lei em questão também autoriza a venda das unidades habitacionais durante os financiamentos, processo atrelado ao crescimento da economia brasileira e a valorização dos salários reais nos anos 2000.

Tendo em vista os dados absolutos da produção para as cidades do estado de São Paulo, as cidades componentes da Região Geográficas Imediata de Ribeirão Preto correspondem a aproximadamente 5% do total de unidades habitacionais produzidas, entre 1967 e 2023.

De acordo com Cardoso e Aragão (2013, p. 17) entre 1986 e 1994, "vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal como evidência de forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003". Dada a extinção do BNH no ano de 1986, as Companhia Habitacionais (COHABs) entraram em crise e muitas ficaram em situação de insolvência financeira.

Como exposto anteriormente, a crise econômica do sistema SFH/BNH e a Constituição de 1988 resultaram na maior autonomia de iniciativas dos estados e municípios para a promoção e gestão das políticas de habitação. A partir de 1986 a gestão do FGTS é passada para a Caixa Econômica Federal, constituindo-se como principal agente financeira do SFH (Royer, 2009).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998) foi criado o PAR – Programa de Arrendamento Residencial. A CEF (Caixa Econômica Federal) tornou-se a operadora do Programa e os recursos financeiros foram repassados para as companhias construtoras, produzindo habitações e transferindo-as à Caixa, responsável pela alocação da população a ser beneficiada (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

É a partir do PAR que ocorre a progressiva consolidação de um sistema de mercado, com o incentivo a um conjunto de empresas direcionadas para a produção de moradias para os setores de renda média e baixa (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

3.3. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a produção da habitação social (e de mercado)

O estudo sobre o PMCMV é baseado em seu contexto político-econômico de criação, suas fases e direcionamentos pelas gestões de governo federal, bem como pela composição de seus fundos e modalidades destinadas às faixas de renda, além do papel dos agentes econômicos do setor privado e como atuam nas escalas regional e local.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades foi um marco na política habitacional, decorrente do acúmulo de trabalhos e iniciativas lideradas por movimentos sociais, acadêmicos, técnicos e entidades sindicais, que atuavam na construção de debates e práticas para a questão urbana nas cidades brasileiras (Maricato, 2014).

Criado pela Medida Provisória 103 e pela Lei Federal 10.683/2003, o Ministério das Cidades era composto por três secretarias nacionais, sendo cada secretaria estruturada de acordo com as demandas sociais que mais afetavam as populações urbanas, como exemplo a moradia, o saneamento ambiental e a mobilidade. Foi criada também a Secretaria de Programas Urbanos, que era responsável pela orientação de governos municipais para o enfretamento de problemas específicos de cada realidade (Maricato, 2014).

Em 2005, a Secretaria Nacional de Habitação implementava o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além da condução de um Plano Nacional da Habitação (PlanHab), indo ao encontro da participação popular em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), previstos pelo Conselho das Cidades (Amore, Shimbo, Rufino, 2015).

Porém, é interessante que se faça mais um adendo, pois é neste período que ocorre uma maior (ou gradativa) participação do mercado na produção de moradias populares, voltada ao que se denominou por “segmento econômico”, um nicho de mercado para um público-alvo de média e baixa rendas, com a produção de imóveis residenciais de até R$ 200.000,00.

Tomando como base a discussão apresentada por Shimbo (2010), afirma-se que a relação entre a política habitacional do Estado e o setor privado sempre existiu, mas

que, a partir dos anos 2000, se “redesenhou” com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e com o aumento de recursos dos principais fundos públicos. A habitação de interesse social, para Shimbo (2010)

> [...] pode estar tão imbricada com a dinâmica privada que se torna difícil fazer a distinção entre o que seria essencialmente uma "habitação de interesse social" e uma "habitação de mercado". Por mais que se procure distinguir as formas de produção privada e pública e quais práticas são formais e quais são informais, essas modalidades de produção se imiscuem e interagem no Brasil. Há uma fronteira indistinta entre as diferentes formas de produção da habitação no Brasil, que torna difícil a sua tentativa de classificação e nomeação (Shimbo, 2010, p. 48).

Foi no ano de 2008 que a crise iniciada nos Estados Unidos contaminou o mercado financeiro com o chamado “efeito cascata” (Cardoso; Aragão, 2013). A crise foi desencadeada pelo mercado secundário de hipotecas, que continha títulos lastreados em financiamentos de alto risco, os chamados *subprimes*. Como prevenção, a reação do governo brasileiro foi a ampliação do crédito pelos bancos públicos envolvendo o Banco do Brasil, BNDES e a Caixa Econômica Federal. Essas medidas contribuíram para compensar o setor privado, e como medida de caráter anticíclico, estava relacionada à expansão do crédito para manter as obras do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), como também ampliar as condições no setor da construção civil, na medida em que se ampliava o mercado habitacional e imobiliário (Cardoso; Aragão, 2013).

Em março de 2009 o governo anunciava o PMCMV, que deveria produzir moradias para famílias com rendas mensais de até dez salários mínimos. As ações estabelecidas, no início, davam prioridades aos municípios com mais de 100 mil habitantes, tendo em vista a proporção do déficit habitacional quantitativo para os maiores centros urbanos.

O PMCMV foi criado pela Medida Provisória Nº 459, sendo publicada em 25 de março de 2009. A MP foi convertida na Lei Nº 11.971, de 7 de julho de 2009, e pelo Decreto Nº 6.962, de 17 de setembro de 2009 (Cardoso; Aragão, 2013). O programa habitacional, em sua primeira fase, teve como meta construir um milhão de unidades habitacionais em curto prazo (2009 a 2011), com recurso de R$ 34 bilhões (R$25,5 bilhões provindos do Orçamento Geral da União e R$ 7,5 bilhões do FGTS). Adicionada a essa quantia, mais R$ 1 bilhão para as devidas manutenções e infraestruturas urbanas, distribuído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Cardoso; Aragão, 2013).

De acordo com Bastos (2012), ocorreu uma intervenção governamental sobre o mercado e sobre as cidades brasileiras por meio do PMCMV, combinada ao alto volume de subsídios estatais, contribuindo para o crescimento do mercado imobiliário brasileiro. Além dos subsídios, o Programa aumentou o volume de crédito para o financiamento de produção de moradias, da mesma forma em que diminuiu os juros.

Frente ao déficit habitacional registrado nas cidades brasileiras na época de implementação do Programa, das 7,2 milhões de moradias que deveriam ser supridas, 90% estavam concentradas sobre a faixa de renda de zero a três salários mínimos, 70% do total se concentravam nas regiões Sudeste e Nordeste do país, sendo 30% do total nas regiões metropolitanas (Amore, Shimbo, Rufino, 2015).

Na estrutura do PMCMV, os recursos para o crédito habitacional eram divididos pelas Faixas de Renda 1, 2 e 3, em primeiro momento[39], que abrangia famílias com rendas mensais de zero a três salários mínimos, três a seis salários mínimos e seis a dez salários mínimos, respectivamente, a partir de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A Faixa 1 era composta pelas modalidades de construção do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), que foi criado no Governo FHC com o objetivo de prover recursos para o Programa de Arredamento Residencial (Cardoso; Aragão, 2013). Também continha o Programa Minha Casa Minha Vida de Habitação Rural (PNHR), e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que sofreu alterações e foi extinto posteriormente.

Os recursos para as Faixas 2 e 3 eram provindos do FGTS, gerenciados pelo CCFGTS (Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). O financiamento das obras a partir do FGTS se davam com base na apresentação e encaminhamento de projetos para a CEF por parte das construtoras e incorporadoras, quando então eram realizadas as avaliações das demandas e as eventuais autorizações para o lançamento e comercialização das unidades habitacionais. A comercialização das unidades era realizada, na grande maioria, pelas próprias construtoras ou imobiliárias correspondentes da CEF, havendo a possibilidade de aquisição de cartas de créditos, como forma de viabilizar a saída dos empreendimentos (Cardoso; Aragão, 2013).

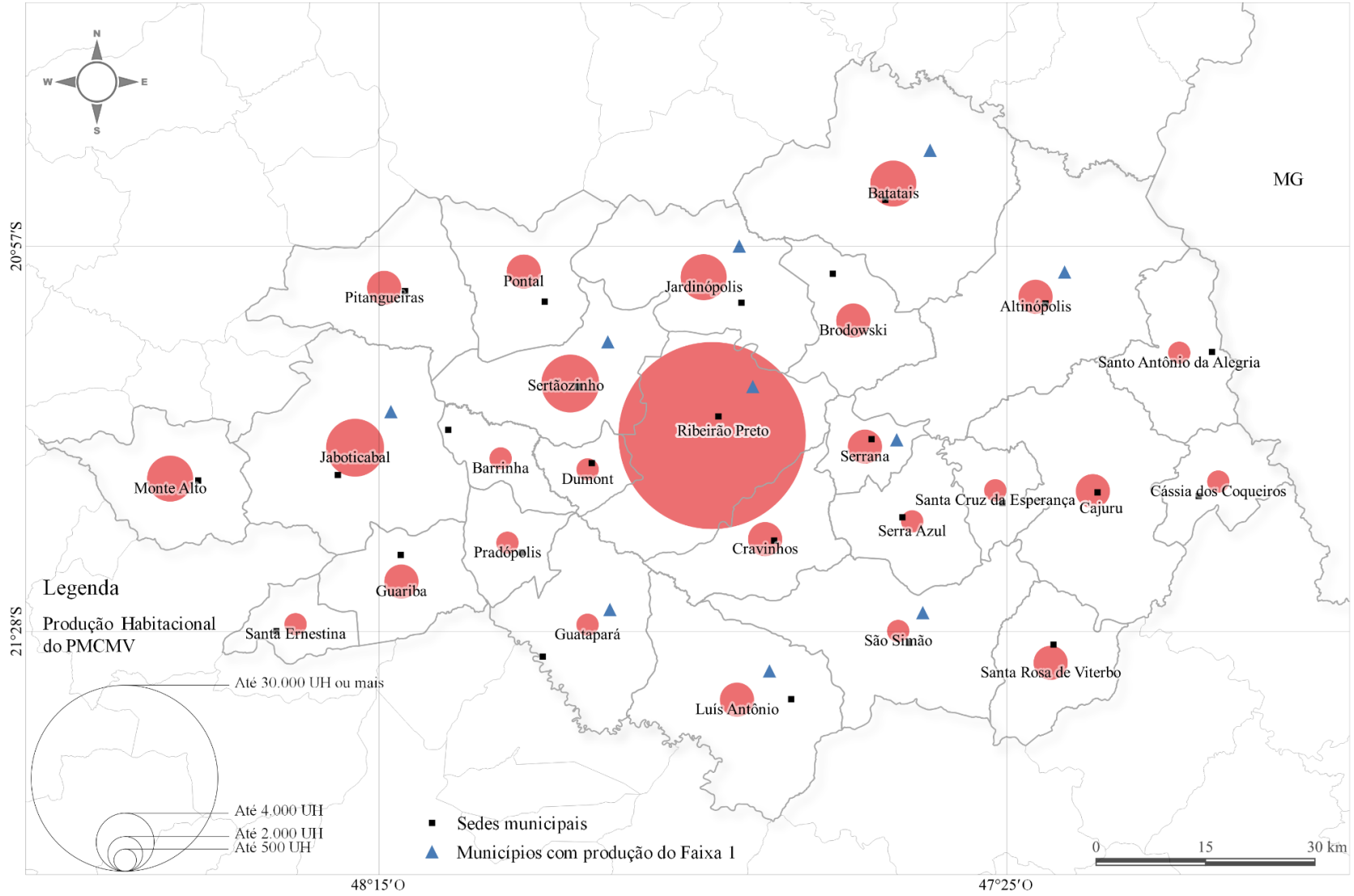
[39] Nos anos posteriores foi incluída a Faixa de Renda 1,5, modalidade amplamente difundida no setor comercial, com financiamento a partir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

No ano de 2011 (segunda Fase do PMCMV), foi criada a modalidade "Minha Casa, Minha Vida – Sub 50", com o atendimento da política para os municípios com menos de 50 mil habitantes, incluída também na Faixa de Renda 1. Nesta modalidade, os Agentes Financeiros assumiram destaque nas escolhas das regiões e nas contratações das construtoras e incorporadoras, favorecendo a atuação das empresas em escalas locais e regionais nas pequenas cidades que participaram do Programa (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017). De acordo com os autores,

> Municípios com menos de 50 mil habitantes, "sub 50": o financiamento é operado através de Agentes Financeiros Privados (e não pela Caixa Econômica). A operacionalização dessa modalidade é feita via oferta pública de recursos. As instituições financeiras se inscrevem e são selecionadas pela CAIXA, que em conjunto com o MCidades, define e publica o volume de recursos destinado a cada Agente Financeiro, ficando cada agente financeiro responsável por uma determinada região. O MCidades também recebe, via site, o cadastro de propostas dos entes federados, que são então selecionadas tendo como referência o déficit habitacional municipal. Os agentes financeiros são os responsáveis pela análise de risco e contratação das propostas selecionadas, e por manter o MCidades informado sobre as contratações. (Cardoso; Aragão, 2013, p. 40).

Ainda, com o intuito de direcionar o debate para a Região de estudo, o Mapa 14 e o Quadro 7 apresentam os dados da produção total das unidades habitacionais em âmbito do PMCMV e categorizados pelas faixas de renda:

Mapa 14 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção de unidades habitacionais do PMCMV, entre 2009 a 2022.



Sistema de referência de coordenadas: EPSG 4674 - SIRGAS 2000 - Geográfico.
Fontes dos dados: IBGE (2020); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023).
Disponível em: <www.sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/relatorio>.
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 7 – Produção habitacional do PMCMV na Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto, entre 2009 a 2022.

Unidade Territorial	UH Entregues (2009 - 2022) - Urbano				UH (total)
	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3	
Altinópolis	219	69	287	178	753
Barrinha	0	66	170	72	308
Batatais	384	309	1.780	530	3.003
Brodowski	0	112	1.023	46	1.181
Cajuru	0	103	719	105	927
Cássia dos Coqueiros	0	7	73	17	97
Cravinhos	0	123	133	297	553
Dumont	0	17	251	136	404
Guariba	0	270	1.469	251	1.990
Guatapará	97	9	61	13	180
Jaboticabal	800	1.031	1.631	608	4.070
Jardinópolis	56	288	1.794	435	2.573
Luís Antônio	70	106	453	55	684
Monte Alto	0	327	1.688	291	2.306
Pitangueiras	0	112	444	226	782
Pontal	0	196	781	378	1.355
Pradópolis	0	18	139	44	201
Santa Cruz da Esperança	0	8	54	3	65
Santa Ernestina	0	65	127	25	217
Santa Rosa de Viterbo	0	234	998	212	1.444
Santo Antônio da Alegria	0	8	159	43	210
São Simão	27	97	195	49	368
Serra Azul	0	17	275	20	312
Serrana	13	138	891	393	1.435
Sertãozinho	2.192	718	5.463	1.420	9.793
Ribeirão Preto	2.563	8.695	37.897	8.020	57.175

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional – Plataforma Sistema de Habitação "SisHab" (2022).
Organização: do autor.

É interessante ressaltar o padrão de concentração e o direcionamento das políticas habitacionais nas cidades da região, sobretudo para os municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho, Jaboticabal e Batatais. Grande parte dessa produção, conforme pode ser observado de acordo com o Quadro 7, foi destinada para a faixa de renda 2, famílias com até seis salários mínimos, e somente 10 municípios apresentam unidades habitacionais produzidas para a faixa de renda 1.

A partir do trabalho realizado por Calixto, Bernardelli e Jurado da Silva (2021), bem como do trabalho realizado por Melazzo *et al* (2021), analisando a implantação de empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida em cidades

médias brasileiras, consideram que as iniciativas técnicas de planejamento urbano, sobretudo nas políticas realizadas no âmbito do município, como as de regularização de terras, loteamentos e incorporação de novas áreas, têm desencadeado processos de espraiamento do tecido urbano e novas dinâmicas de segmentação, diferenciação e desigualdades socioespaciais do espaço a partir de uma lógica fundiária e incorporadora.

Nesse sentido, a habitação, compreendida como necessidade frente às demandas para reprodução da força de trabalho (Buonfiglio, 2018) pode ser analisada em múltiplas escalas e dimensões ao se considerar a distribuição/oferta, fonte dos recursos e agentes produtores envolvidos, localização, tipologias e acessibilidade, seja para a diminuição do déficit habitacional quantitativo no país, ou para a reprodução do próprio mercado imobiliário e da divisão territorial do trabalho, articulada ao estratégico setor da construção civil (Shimbo, 2010) e da produção imobiliária por parte dos capitais incorporadores (Melazzo, 2013).

3.4. A distribuição da habitação de interesse social: produção, domicílios particulares permanentes e vagos e o déficit habitacional

A breve contextualização das políticas e programas habitacionais analisados aqui nesta pesquisa nos ajudam a compreender o sistema público/privado de provisão e consumo da moradia nas cidades da Região de estudo.

Para além de uma necessidade básica (local de reprodução social dos indivíduos, espaço privilegiado do cotidiano), tal como apontado por Buonfiglio (2018) e Valença (2003), a habitação também consiste em uma "mercadoria especial". Por ter uma produção complexa, apresenta alto valor agregado: é uma mercadoria fixa no espaço geográfico, necessita de solo edificável para ser produzida, requer um grande número de pessoas envolvidas com diferentes funções, seja para a construção, financiamento e consumo, quanto na comercialização, documentação, legislação e demais outras etapas (Valença, 2003).

Corrêa (1989) também argumenta acerca da habitação como mercadoria, a partir do "como" e o "onde morar", tendo em vista que tais ações não são autônomas, mas decorrentes das intervenções dos agentes de produção do espaço, para além da simples escolha das classes sociais enquanto consumidoras. Segundo o autor,

> Para se entender a questão do como morar é preciso que se compreenda o problema da habitação. Trata-se de uma mercadoria especial, possuindo valor

> de uso e valor de troca, o que faz dela uma mercadoria sujeita aos mecanismos de mercado. Seu caráter especial aparece na medida em que depende de outra mercadoria especial – a terra urbana -, cuja produção é lenta, artesanal e cara, excluindo parcela ponderável (...) da população de seu acesso [...] (Corrêa, 1989, p. 62-63).

Os processos que levam à produção da moradia e do espaço para fins residenciais são combinações de diferentes "arranjos" formados pelo mercado privado, promoção pública e a promoção informal. A temática da habitação é amplamente estudada, com maior foco na provisão da moradia pública pelo Estado, tal como apontado por Maricato (2009), mas que, também adverte sobre a questão da distribuição e estoque da moradia, e os conflitos pelos agentes produtores. De acordo com a autora,

> Apesar do número significativo de estudos críticos sobre o assunto, é notável o desconhecimento do quadro geral da produção e distribuição da habitação, que estamos aqui denominando provisão da habitação, formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída (e praticada de forma discriminatória no Brasil e em toda América Latina) pela legislação de uso e ocupação do solo. O arranjo resultante do encontro desses agentes envolve, evidentemente, muitos conflitos. Como conflito básico, podemos citar o interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão (Maricato, 2009, p. 35-36).

É perceptível que o acesso à habitação se dá de maneira desigual e diferenciada, seja pela distribuição e atendimento das políticas para pequenas cidades, médias ou grandes, com variados papéis e funções na rede urbana, como também pelo acesso da própria população, uma vez que seu consumo é decorrente dos salários médios dos trabalhadores, além das demais necessidades urbanas. É nesse sentido que o Estado, com maior ou menor presença, assume importante papel de agente regulador da terra e promotor da moradia e financiamento com as políticas de habitação.

Na tentativa de trazer um quadro geral da distribuição da habitação pelas políticas analisadas, bem como retomar um dos objetivos específicos deste trabalho, as informações a seguir apresentam os valores totais da produção de moradias para o interesse social (e de mercado), em conjunto aos dados dos domicílios particulares permanentes[40] e dos déficits habitacionais[41].

[40] De acordo com o IBGE (2010), entende-se por domicílios particulares permanentes as edificações construídas para servir, necessariamente, à habitação, para uma ou mais pessoas, que foram contabilizados nos censos demográficos. A organização dos dados de domicílios particulares permanentes por cidades possibilitou, nesta pesquisa, um panorama do total de moradias construídas, englobando todas as tipologias, para todas as faixas de renda.

[41] O déficit habitacional é resultado de uma metodologia, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, que dimensiona o número de unidades habitacionais que devem ser construídas pelas "deficiências" encontradas

no estoque de moradias. Para o cálculo do déficit, são considerados quatro componentes: habitação precária (domicílios rústicos e domicílios improvisados); coabitação familiar (famílias conviventes e número de cômodos); ônus excessivo com aluguel (que ultrapassa 30% da renda familiar) e adensamento excessivo de domicílios alugados. Há também o cálculo para a inadequação de domicílios, que não implica necessariamente na construção de novas moradias, mas que apontam as carências de infraestrutura urbana (Fundação João Pinheiro, 2016). No caso desta pesquisa, tomamos como base o número geral de unidades a serem construídas, a partir dos quatro componentes citados.

Quadro 8 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (1967 – 2000) e domicílios particulares permanentes (1991 – 2000).

Unidade Territorial	1967 – 1980		1981 – 1991			1992 – 2000		
	Habitação de HIS		Habitação de HIS		Domicílios (Censo 1991)	Habitação de HIS		Domicílios (Censo 2000)
	COHAB – RP	CDHU	COHAB -RP	CDHU	Particulares Permanentes	COHAB-RP	CDHU	Particulares Permanentes
Altinópolis	126	-----	111	124	3.382	-----	501	4.266
Barrinha	-----	-----	572	-----	4.500	-----	616	6.459
Batatais	426	85	1.240	872	11.578	-----	952	14.702
Brodowski	91	-----	582	-----	3.534	292	-----	4.784
Cajuru	-----	77	253	67	4.649	-----	149	5.618
Cássia dos Coqueiros	-----	-----	-----	-----	688	-----	65	816
Cravinhos	52	-----	1.146	-----	5.499	-----	-----	7.561
Dumont	-----	-----	139	-----	1.182	-----	131	1.671
Guariba	-----	94	482	-----	6.894	-----	35	8.359
Guatapará	-----	-----	-----	-----	1.362	-----	32	1.612
Jaboticabal	442	-----	622	-----	14.592	-----	641	18.444
Jardinópolis	351	-----	374	182	5.994	-----	150	7.834
Luís Antônio	-----	-----	194	-----	1.160	249	-----	1.843
Monte Alto	300	-----	921	-----	10.161	-----	329	12.366
Pitangueiras	39	-----	549	-----	5.701	227	200	7.437
Pontal	-----	-----	-----	-----	5.326	-----	450	7.515
Pradópolis	200	-----	-----	-----	2.332	-----	-----	3.227
Ribeirão Preto	6.731	104	13.392	-----	109.259	7.225	2.016	142.497
Santa Cruz da Esperança	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	482
Santa Ernestina	-----	-----	-----	-----	1.260	-----	-----	1.430
Santa Rosa de Viterbo	461	-----	250	246	4.790	-----	300	5.939
Santo Antônio da Alegria	-----	-----	120	-----	1.295	-----	231	1.645
São Simão	-----	-----	697	62	3.045	-----	308	3.701
Serra Azul	-----	-----	-----	70	1.432	-----	200	1.938
Serrana	398	-----	-----	120	5.508	-----	684	8.592
Sertãozinho	2.533	-----	895	282	17.903	475	600	23.920

Fontes: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (2022); CDHU – SP (2022); Censo Demográfico – IBGE (1991; 2000). Organização: do autor.

Quadro 9 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (2001 – 2023) e domicílios particulares permanentes (2010 – 2023).

Unidade Territorial	2001 – 2010				2011 – 2023			
	Habitação de HIS			Domicílios (Censo 2010)	Habitação de HIS			Domicílios (Censo 2022)
	COHAB -RP	CDHU	PMCMV	Particulares Permanentes	COHAB-RP	CDHU	PMCMV	Particulares Permanentes
Altinópolis	-----	111	53	4.875	-----	191	700	7.674
Barrinha	-----	38	26	8.415	-----	296	282	12.775
Batatais	-----	452	850	17.740	-----	-----	2.153	25.101
Brodowski	-----	337	48	6.385	-----	-----	1.133	10.521
Cajuru	-----	138	114	7.209	-----	120	813	10.995
Cássia dos Coqueiros	-----	43	1	837	-----	-----	97	1.610
Cravinhos	-----	475	101	9.216	-----	-----	452	13.005
Dumont	-----	-----	5	2.382	-----	35	399	3.806
Guariba	-----	36	376	10.624	-----	200	1.614	15.206
Guatapará	-----	-----	12	2.044	-----	164	168	3.349
Jaboticabal	-----	8	500	22.113	-----	351	3.570	33.313
Jardinópolis	-----	224	321	10.565	408	-----	2.252	18.956
Luís Antônio	-----	200	116	3.210	-----	70	568	5.000
Monte Alto	-----	-----	274	14.638	-----	198	2.032	21.011
Pitangueiras	-----	-----	83	9.461	-----	-----	699	14.099
Pontal	-----	-----	66	10.854	-----	205	1.289	15.440
Pradópolis	-----	150	21	5.083	-----	-----	180	6.797
Ribeirão Preto	5.720	2.760	7.014	191.802	4.771	1.192	50.161	321.231
Santa Cruz da Esperança	-----	-----	6	597	-----	65	59	1.141
Santa Ernestina	-----	-----	24	1.655	-----	47	193	2.614
Santa Rosa de Viterbo	-----	26	210	7.399	-----	310	1.234	10.436
Santo Antônio da Alegria	-----	50	17	2.069	-----	115	193	3.553
São Simão	-----	-----	103	4.427	-----	51	265	6.415
Serra Azul	-----	32	26	2.575	-----	232	286	4.533
Serrana	-----	-----	191	11.176	-----	-----	1.244	17.056
Sertãozinho	-----	1.303	1.451	30.874	-----	-----	8.342	53.570

Fontes: Ribeirão Preto (2022); CDHU – SP (2022); Min. Desenv. Regional (2022); Censo Demográfico – IBGE (2010; 2022). Organização: do autor.

Reitera-se que, com a organização destes dados, foi possível realizar a análise geral da produção total das políticas e programas habitacionais, pelos municípios componentes da Região e por intervalos temporais que se entrecruzam com os dados dos censos demográficos do IBGE. Para ter este panorama, foram agrupados os dados da COHAB-RP, da CDHU e do PMCMV nas colunas referentes à "Habitação de HIS" (habitação de interesse social), obedecendo, também, os intervalos temporais de seus momentos de maior ou menor atuação nas cidades. Também é importante ressaltar que este quadro geral fornece dados reais da produção material das cidades, e que podem ser conferidos pelos trabalhos de campo, com os estudos *in loco*, tal como será apresentado no Capítulo 4 desta dissertação.

De acordo com o Quadro 8, entre 1967 (primeiro empreendimento produzido pela CDHU na cidade de Ribeirão Preto) a 1991, a COHAB-RP produziu um total de 34.689 unidades, atuando em 20 das 26 cidades da Região (um dos momentos em que era alta a produção pelos agentes promotores do sistema BNH/SFH, sobretudo no começo dos anos de 1980). Neste mesmo período, a CDHU produziu um total de 2.385 unidades em 11 das 26 cidades.

Tomando como base o total dos domicílios particulares permanentes, contabilizados no censo demográfico de 1991, a COHAB-RP e a CDHU tiveram uma participação (média) de 16,50% na produção do total dos domicílios, exceto nas cidades de Cássia dos Coqueiros, Guatapará, Pontal, Santa Cruz da Esperança (que teve sua criação somente em 1993) e Santa Ernestina, que não tiveram produção de ambas as companhias no período correspondente.

Em Cravinhos, a produção de unidades pelas companhias (entre 1967 a 1991) foi de 21,79% do total dos domicílios particulares permanentes (IBGE, 1991), em São Simão foi 24,93%, em Sertãozinho foi 20,72% e em Ribeirão Preto foi 18,51% (20.227 de unidades da COHAB-RP e CDHU frente aos 109.259 domicílios particulares permanentes, em 1991). A primeira produção da COHAB-RP foi registrada em 1972, na cidade de Santa Rosa de Viterbo, com 52 unidades habitacionais, e só foi retomada a produção na Região de estudo em 1976, na cidade de Cravinhos, também com 52 unidades.

Ainda sobre o Quadro 8, observa-se que no período entre 1992 a 2000 houve aumento da produção de unidades habitacionais e do número de cidades em que a CDHU atuou, com total de 8.590 unidades em 20 cidades da Região. Neste mesmo período, a

COHAB-RP apresentou total de 8.468 unidades produzidas, atuando majoritariamente na cidade de Ribeirão Preto, com 7.225 unidades.

É interessante ressaltar que é no final dos anos 1980 que ocorre a crise do sistema BNH/SFH, em que muitas companhias habitacionais foram dissolvidas, porém, tal como se observa no Quadro 8, houve um direcionamento da produção de conjuntos habitacionais pela COHAB-RP para a cidade de Ribeirão Preto, e que continuou entre os anos 2000 e 2010 (Quadro 9). O mesmo processo de redução da atuação para as cidades da Região não foi observado para a CDHU, que inclusive manteve taxas médias de produção de unidades habitacionais nos anos 2000 (6.383 unidades), porém com considerável redução para os anos de 2010 a 2023 (3.842 unidades), período que corresponde ao início e a intensa atuação do PMCMV.

Relacionando o número de domicílios particulares permanentes, contabilizados no censo demográfico de 2000, entre 1967 a 2000, a COHAB-RP e a CDHU tiveram participação (média) de 15% do total de domicílios nas cidades componentes da Região, exceto nas cidades de Santa Cruz da Esperança e Santa Ernestina, que não tiveram produção nestes períodos. Destacam-se as cidades de Batatais com 24,32%, Luís Antônio com 24,04% e Ribeirão Preto com 20,68% do total de domicílios particulares permanentes produzidos pela COHAB-RP e pela CDHU.

Ressalta-se, mais uma vez, que este é um quadro geral, e que tem por objetivo demonstrar o peso das ações diretas do Estado na provisão da moradia e na produção material das cidades para fins residenciais. Nesse sentido, foi necessário agrupar o PMCMV em todas as faixas, fases e denominações por gestões de governos federais, como também pela organização dos períodos[42] na relação mais direta possível com as demais bases e fontes de dados.

Entre 2001 a 2010, de acordo com o Quadro 9, todas as cidades tiveram a contratação e produção do PMCMV, com 12.009 unidades, sendo 7.014 (70%) direcionadas para a cidade de Ribeirão Preto. Neste mesmo período, 17 cidades tiveram produção da CDHU, com total de 6.383 unidades, sendo 2.760 unidades somente na

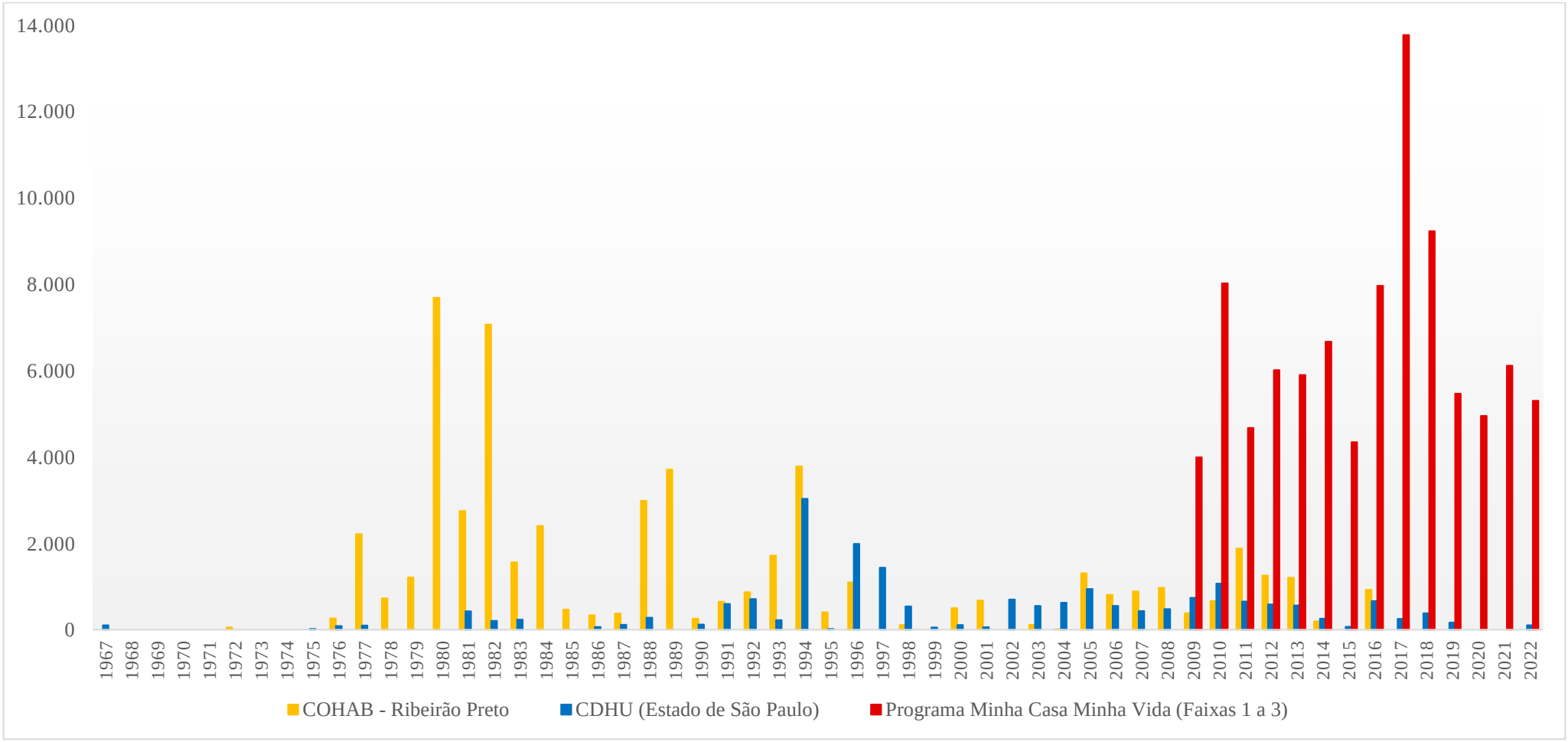
[42] Os dados do Programa Minha Casa, Minha Vida estão disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Regional, atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, na plataforma de busca SISHAB – Sistema de Habitação. Foi possível obter as informações pelo *download* e filtragem da planilha que apresenta, além de outras informações relevantes para esta pesquisa, o ano de assinatura dos contratos para as produções das unidades e dos empreendimentos habitacionais. Isso não permite identificar com exatidão quantas unidades foram produzidas por ano, tendo como referência o ano da assinatura do contrato, mas possibilita identificar a quantidade daquelas que foram direcionadas para as cidades de estudo, tomando como base as unidades habitacionais entregues, e não as contratadas.

cidade de Ribeirão Preto. A COHAB-RP neste período registrou um total 5.720 unidades, todas direcionadas, também, para a cidade de Ribeirão Preto.

Entre 2011 a 2022, o número de contratações e produções do PMCMV sobe de 12.009 unidades para 80.378 unidades habitacionais (total das cidades da Região) com 50.161 unidades somente para a cidade de Ribeirão Preto (62,40%).

O gráfico a seguir compõe os números de produção pela COHAB-RP, pela CDHU e pelo PMCMV por anos, viabilizando a análise dos principais momentos de atuação das companhias e políticas de habitação nas cidades de estudo:

Gráfico 5 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Unidades habitacionais produzidas por ano pela COHAB – RP, pela CDHU e pelo PMCMV.



Fontes: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (2022); CDHU – SP (2022); Ministério do Desenvolvimento Regional (2022); Censo Demográfico – IBGE (2010; 2022). Organização: do autor.

É possível observar, com base no Gráfico 5, que há momentos de alta produção pela COHAB-RP, sobretudo no ano de 1980 (7.686 unidades) e no ano de 1982 (7.064 unidades), sendo que após esses períodos, grande parte das unidades produzidas são direcionadas para a cidade de Ribeirão Preto. Em relação à CDHU, destaca-se o ano de 1994, com 3.028 unidades produzidas, mas que mantem taxas médias de produção ao longo dos anos 2000 e 2010, conforme destacado anteriormente.

O PMCMV, agrupado para todas as faixas, fases e denominações, apresenta destaque no ano de 2010, com 8.020 unidades, no ano de 2017 com 13.770 unidades, e no ano de 2018, com 9.229 unidades. O gráfico também demonstra dois grandes ciclos da política habitacional na Região, que decorre da forte atuação da COHAB-RP (majoritariamente na cidade de Ribeirão Preto) e da intensa produção do PMCMV a partir da data de seu lançamento.

O total de unidades habitacionais destinadas à Região de estudo pelas companhias e programas habitacionais analisados nesta pesquisa, entre 1967 a 2010, foi de 78.224 unidades (62,46% pela COHAB-RP, 22,19% pela CDHU e 15,35% pelo PMCMV), e entre 2011 a 2023 foi de 89.399 unidades (5,80% pela COHAB-RP, 4,30% pela CDHU e 89,90% pelo PMCMV).

Essas informações podem ser melhor conferidas no Quadro 10, que apresenta a produção da habitação total (COHAB-RP, CDHU e PMCMV), os Domicílios PP (particulares permanentes, censos demográficos de 2010 e 2022), a taxa da habitação total (em %) pelo total de domicílios particulares permanentes (dividido pelos períodos até 2010, até 2023 e da produção total), o déficit habitacional para 2010, bem como os domicílios considerados como vagos, pelas datas dos censos demográficos do IBGE (2010 a 2022).

Quadro 10 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Produção da habitação de interesse social (1967 – 2023) e domicílios recenseados pelo IBGE (2010; 2022).

Unidades Territoriais	1967 – 2010					2011 – 2023				Taxa Habitação total / Domicílios (total)
	Habitação total	Domicílios PP	Taxa Habitação total / Domicílios	Déficit habitacional (2010)	Vagos (2010)	Habitação total	Domicílios PP	Taxa Habitação total / Domicílios	Vagos (2022)	
Altinópolis	1.026	4.875	21,05%	390	509	891	7.674	11,61%	926	24,98%
Barrinha	1.252	8.415	14,88%	819	610	578	12.775	4,52%	1.231	14,32%
Batatais	4.877	17.740	27,49%	1.436	1.819	2.153	25.101	8,58%	2.619	28,01%
Brodowski	1.350	6.385	21,14%	456	576	1.133	10.521	10,77%	1.105	23,60%
Cajuru	798	7.209	11,07%	586	525	933	10.995	8,49%	1.316	15,74%
Cássia dos Coqueiros	109	837	13,02%	35	187	97	1.610	6,02%	232	12,80%
Cravinhos	1.774	9.216	19,25%	845	988	452	13.005	3,48%	1.312	17,12%
Dumont	275	2.382	11,54%	328	203	434	3.806	11,40%	348	18,63%
Guariba	1.023	10.624	9,63%	1.056	704	1.814	15.206	11,93%	1.770	18,66%
Guatapará	44	2.044	2,15%	187	414	332	3.349	9,91%	455	11,23%
Jaboticabal	2.213	22.113	10,01%	2.282	1.752	3.921	33.313	11,77%	4.389	18,41%
Jardinópolis	1.602	10.565	15,16%	1.027	893	2.660	18.956	14,03%	2.356	22,48%
Luís Antônio	759	3.210	23,64%	412	236	638	5.000	12,76%	614	27,94%
Monte Alto	1.824	14.638	12,46%	1.533	1.186	2.230	21.011	10,61%	2.039	19,29%
Pitangueiras	1.098	9.461	11,61%	1.305	673	699	14.099	4,96%	1.623	12,75%
Pontal	516	10.854	4,75%	1.962	799	1.494	15.440	9,68%	1.947	13,02%
Pradópolis	371	5.083	7,30%	600	425	180	6.797	2,65%	711	8,11%
Ribeirão Preto	44.962	191.802	23,44%	21.815	15.919	56.124	321.231	17,47%	44.669	31,47%
Santa Cruz da Esperança	6	597	1,01%	46	80	124	1.141	10,87%	128	11,39%
Santa Ernestina	24	1.655	1,45%	171	56	240	2.614	9,18%	277	10,10%
Santa Rosa de Viterbo	1.493	7.399	20,18%	626	549	1.544	10.436	14,79%	1.162	29,10%
Santo Antônio da Alegria	418	2.069	20,20%	162	251	308	3.553	8,67%	427	20,43%
São Simão	1.170	4.427	26,43%	443	499	316	6.415	4,93%	862	23,16%
Serra Azul	328	2.575	12,74%	215	180	518	4.533	11,43%	492	18,66%
Serrana	1.393	11.176	12,46%	1.484	401	1.244	17.056	7,29%	1.726	15,46%
Sertãozinho	7.539	30.874	24,42%	3.764	2.574	8.342	53.570	15,57%	5.990	29,65%

Fontes: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (2022); CDHU – SP (2022); Ministério do Desenvolvimento Regional (2022); Fundação João Pinheiro (2010); Censo Demográfico – IBGE (2010; 2022). Organização: do autor.

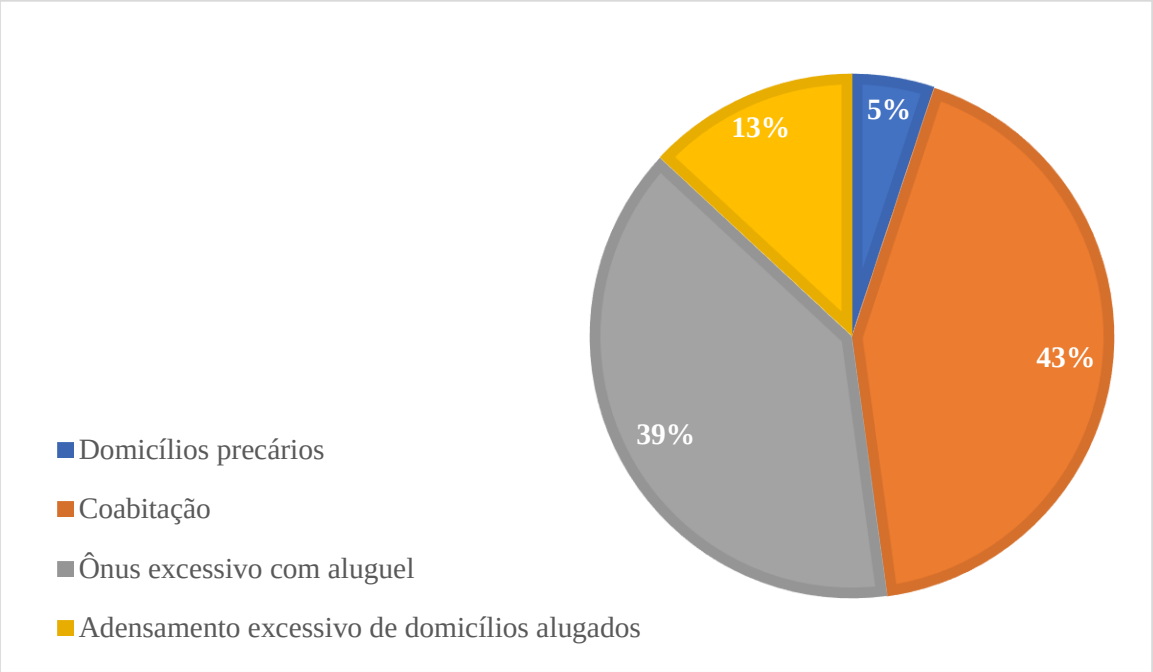
De acordo com o IBGE, os domicílios vagos representam os domicílios particulares permanentes, para uso exclusivamente residencial, que não continha morador na data de referência do censo demográfico, mas que poderia estar ocupado durante ou após o período de coleta das informações. Isso poderia explicar, em partes, o alto número de domicílios vagos, em algumas cidades, para o ano de 2022, como exemplo de Ribeirão Preto (44.669), Sertãozinho (5.990) e Jaboticabal (4.389).

O déficit habitacional registrado para as cidades da Região, em 2010, foi de 43.985 unidades, enquanto que a habitação total, entre 2011 a 2023, foi de 89.399 unidades, praticamente o dobro do que, em tese, deveria ser construído. É importante ressaltar que a metodologia empregada pela Fundação João Pinheiro identifica o déficit da habitação, pela identificação e cálculo de quatro componentes, e a partir disso, dimensiona quantas moradias deveriam ser produzidas.

O componente de "domicílios precários" agrupa os domicílios rústicos (que não possuem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e os domicílios improvisados (imóveis e demais construções sem características de residências). O componente de "coabitação familiar" se dá pela soma das famílias (secundárias) que residem junto à família principal em um mesmo cômodo ou domicílio. Já o componente de "ônus excessivo com aluguel" inclui o número de famílias, situadas nas áreas urbanas, com renda familiar até três salários mínimos, que moram em casas ou apartamentos e que gastam mais de 30% da renda com aluguel. Por fim, o quarto componente remete ao "adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados" que representa o número médio de moradores, superior a três pessoas por dormitório, em apartamentos ou casas alugadas (Fundação João Pinheiro, 2016).

Há um debate acerca da metodologia desenvolvida para justificar a produção de novas unidades habitacionais, ou destinação de recursos tendo como base os valores do déficit habitacional, mas também se ressalta que há uma contribuição significativa desta metodologia para o dimensionamento e caracterização da habitação social brasileira, sobretudo pela identificação dos quatro componentes acima citados. O Gráfico 6 apresenta a proporção dos componentes do déficit habitacional para as cidades analisadas neste trabalho:

Gráfico 6 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Componentes do déficit habitacional quantitativo (2010).

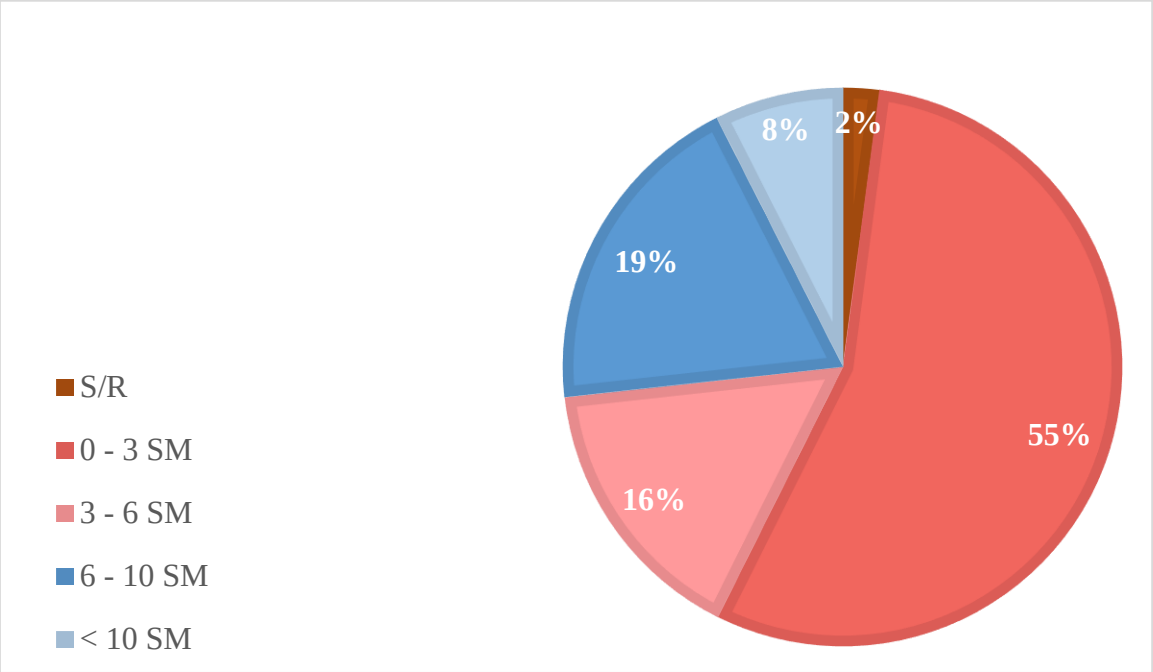


Fonte: Fundação João Pinheiro (2010). Organização: do autor.

Observa-se que há maior predominância do componente de "coabitação familiar" nas cidades da Região, com 43% do total do déficit quantitativo, e 39% referente ao componente de "ônus excessivo com aluguel". Neste caso, de acordo com a metodologia empregada, a solução do problema consiste na produção de novas unidades habitacionais (Buonfiglio, 2018), dados que também reforçam o direcionamento das políticas para as cidades da Região. Em relação aos "domicílios precários" e ao "adensamento excessivo de domicílios alugados", compõem 18% do total do déficit habitacional registrado.

A base de informações da Fundação João Pinheiro também possibilita a análise dos dados do déficit habitacional categorizados pelas faixas de renda, tal como representado pelo Gráfico 7. Vale ressaltar que o salário mínimo dos trabalhadores em 2010 era de R$ 510,00.

Gráfico 7 – Região Geográfica Imediata de Ribeirão Preto. Déficit habitacional por faixas de renda (2010).



Fonte: Fundação João Pinheiro (2010). Organização: do autor.

Tal como exposto pela bibliografia utilizada para este trabalho, grande parte das unidades habitacionais produzidas não atendem às faixas de renda prioritárias, de até três salários mínimos, neste caso, compondo total de 57% da demanda por habitação. Se tomarmos como base a produção pelo PMCMV na Região, 7% das unidades produzidas foram destinadas à faixa de renda 1 (até três salários mínimos), 14% para a faixa 1,5, 64% das unidades para a faixa 2 (três a seis salários mínimos) e 15% das unidades para a faixa de renda 3 (entre seis a dez salários mínimos).

Os dados apresentados neste capítulo possibilitaram um panorama da atuação das companhias e políticas habitacionais na Região selecionada para esta pesquisa, bem como algumas especificidades. O capítulo a seguir traz a contribuição dos resultados de campo para as três pequenas cidades selecionadas, com o intuito de trazer uma análise intraurbana das informações até agora apresentadas, bem como das relações que se estabelecem entre as gestões locais, setores privados e a configuração socioespacial do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto.

CAPÍTULO 4. AS SINGULARIDADES DO RECORTE EMPÍRICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO

A partir da contextualização histórica e geográfica da produção da habitação social brasileira em linhas gerais e, na Região de estudo, em particular, os resultados que serão apresentados, a seguir, fazem parte da estratégia analítica desta pesquisa de mestrado, com o objetivo de estabelecer uma análise também na escala intraurbana das políticas habitacionais implementadas e como contribuíram para o aumento gradual das áreas urbanizadas nessas localidades, e das relações entre a habitação e o contexto regional.

Para isso, a reunião dos dados produzidos em trabalhos de campo auxilia na identificação dos processos de produção e reprodução dos espaços urbanos, sobretudo na identificação dos primeiros bairros e conjuntos habitacionais implantados pela COHAB-RP e pela CDHU-SP, os espaços residenciais fechados e, posteriormente, os empreendimentos do PMCMV.

Os itens seguintes serão dedicados às análises da produção das cidades, com informações das localizações dos empreendimentos e as mudanças recentes observadas na produção, uso e ocupação do solo urbano. Ao final deste tópico, são feitas algumas considerações do trabalho desenvolvido.

4.1. A produção dos primeiros conjuntos habitacionais da COHAB-RP e da CDHU

A década de 1970 representa um marco nos crescimentos das populações urbanas dos municípios de estudo, conforme observado pelos dados apresentados no Capítulo 1, como também nos crescimentos de suas áreas urbanas.

Tomando como base os dados da produção habitacional da COHAB-Ribeirão, é em 1977 que foi implantado o primeiro conjunto habitacional no município de Jardinópolis, o "Jardim Mário Fregonesi", produzido a partir de 56 UH (unidades habitacionais). Tal conjunto constitui um dos mais antigos da Região, com localização ainda próxima ao que é considerado o centro histórico e comercial da cidade.

Os demais conjuntos habitacionais implantados pela COHAB-RP em Jardinópolis são o Conjunto Habitacional "Jardim Ilha Grande", construído em 1980, com 295 UH, o Conjunto Habitacional "Jardim Bom Jesus", construído em 1989, com 374

UH, e o Conjunto Habitacional “Jardim São Francisco”, empreendimento mais recente, construído em 2013, com 408 UH.

O Mapa 15 apresenta as localizações dos conjuntos da COHAB-RP no município, junto aos empreendimentos produzidos pela CDHU, bem como as localizações do centro comercial e da área industrial, equipamentos e serviços urbanos.

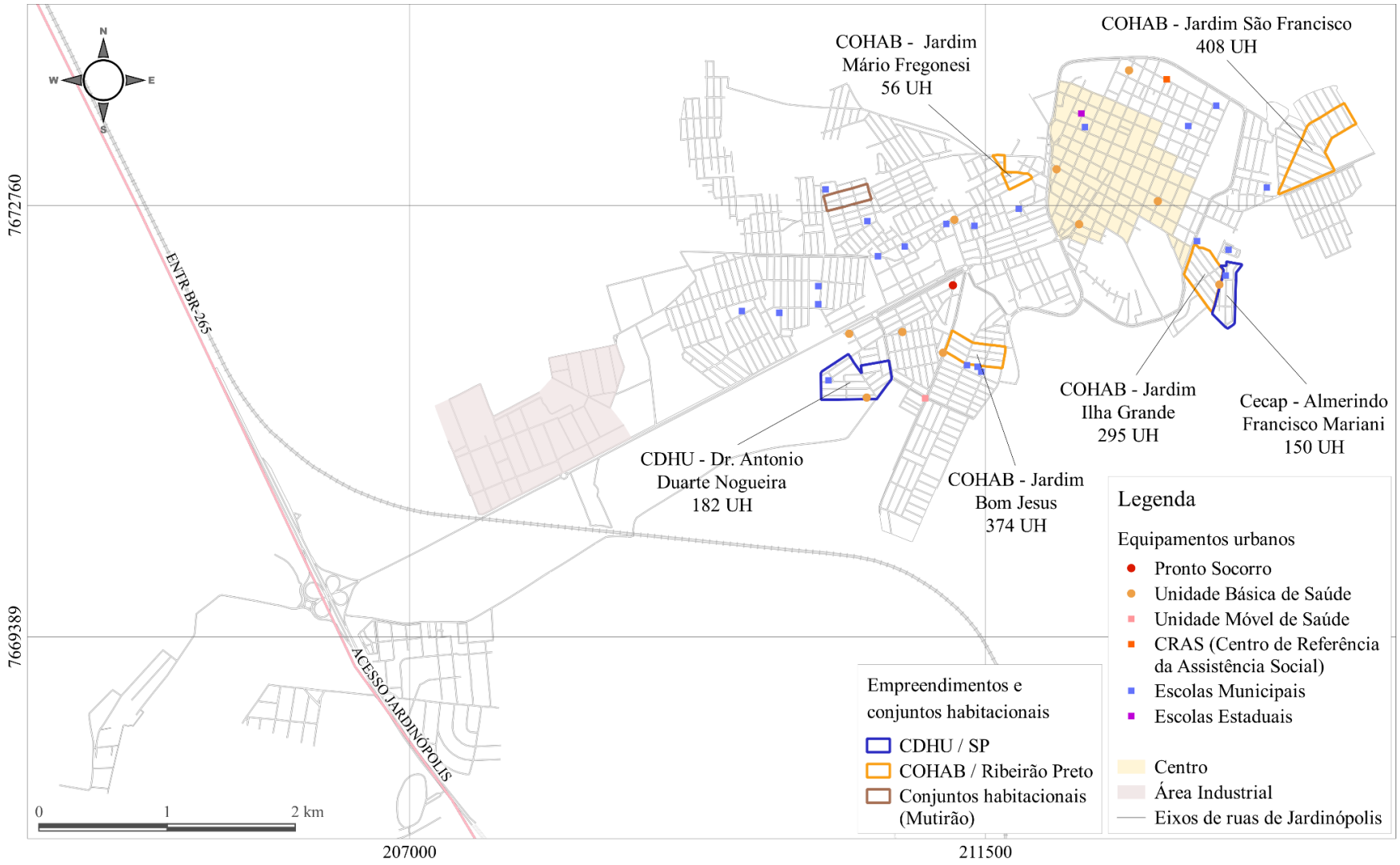
Na análise do Mapa 15, é possível observar que os eixos de ruas da cidade, com formato de “tabuleiro de xadrez” no centro comercial/histórico, e em formatos reticulares a partir dos processos de loteamentos e edificações dos bairros, estão estruturados com uma disposição diagonal, segmentados pela estrada de ferro, próxima da área industrial, e com direção à rodovia de acesso primário (BR-265), que interliga Jardinópolis à Ribeirão Preto.

É na área central da cidade que se localiza grande parte dos equipamentos e serviços urbanos, com alguns equipamentos e serviços próximos ou dentro dos conjuntos habitacionais, em especial, daqueles produzidos pela CDHU.

Os habitacionais produzidos pela CDHU são: Conjunto Habitacional “Dr. Antônio Duarte Nogueira” com 182 UH, implantado em 1982 e o Conjunto Habitacional “CECAP – Almerindo Francisco Mariani”, construído com 150 UH, em 1997. Em ambos os casos, a produção se deu via “Empreitada”, modalidade dos Programas “PLANHAP” e “Chamamento Empresarial”, com parcerias público-privadas.

No trabalho de campo realizado na cidade, foi identificada, também, a produção de unidades habitacionais (224 UH) a partir de mutirões e autoconstrução, com recursos da CDHU e parceria com a COHAB-RP e com o município para as doações de terrenos, dentro dos programas “Sonho Meu” e “Parcerias com Municípios” (CDHU, 2022).

Mapa 15 – Jardinópolis – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes dos dados: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Prefeitura Mun. de Ribeirão Preto (2022); CDHU/SP - Produção Habitacional (2022); Trabalhos de campo em Jardinópolis (2022).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Os vínculos institucionais do município com a CDHU decorrem desde a década de 1980, e continuam presentes na agenda municipal até os dias de hoje. Em entrevista realizada com vereador da cidade, o mesmo relata o empenho da gestão atual para a obtenção de mais recursos da Secretaria de Habitação do estado de São Paulo para o município. Segundo o vereador,

> *A primeira coisa que eu fiz (quando se tornou Vereador) foi ir até São Paulo na CDHU para conseguir trazer habitação para nossa cidade. Já fazem quase 30 anos que construíram casas da CDHU aqui na cidade. Há uns 20 anos, teve um mutirão, que era uma parceria com a COHAB, se eu não me engano, mas ali eu não tive acesso, e o Minha Casa, Minha Vida, que veio também, recentemente, que é o "Maria Regina". Mas o CDHU, eu fui lá, fui umas quatro vezes em São Paulo, protocolei, voltei, e aí nós passamos em tudo, inclusive, a Prefeitura tem o terreno, que é da Educação (Secretaria), um lugar maravilhoso para ser feito a troca, para doar para a Educação, para ser feitas as casas da CDHU* (Entrevista realizada com vereador do município, no ano de 2022).

Porém, por falta de estrutura urbana adequada, alega que a solicitação realizada à CDHU teve que ser revista, após avaliação das condições sanitárias da área. Ainda, com base na entrevista:

> *Mas, os técnicos ainda não vieram avaliar o terreno, porque nós não temos tratamento de esgoto, e por esse motivo está parado o processo da CDHU. Existe saneamento básico, tem tudo, mas por falta de infraestrutura pública, nós não temos. O Prefeito iniciou em 2013, a empresa parou, era uma obra do Governo Estadual, e temos esgoto a céu aberto aqui. A gente tem um problema seríssimo de meio ambiente, inclusive já tem processos, e a gente tá lutando pra conseguir fazer...* (Entrevista realizada com vereador do município, no ano de 2022).

O acesso à moradia e à habitação de qualidade são questões históricas[43] do planejamento urbano no município, muito em decorrência da formação e do crescimento das áreas e dos primeiros bairros, situados próximos ao centro comercial. A capacidade da Prefeitura Municipal para o enfrentamento do déficit habitacional urbano e para a provisão de habitação social ainda é reduzida[44], sobretudo em períodos de aumento das desigualdades sociais decorrentes da pandemia de COVID-19.

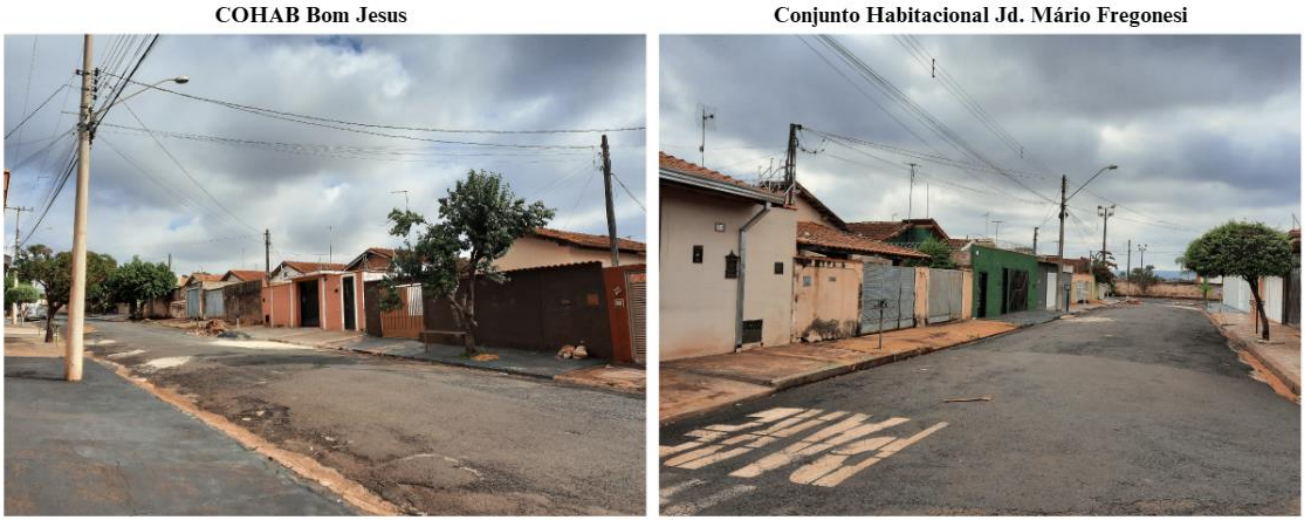
[43] Os gestores entrevistados no trabalho de campo mencionaram as situações de precariedade do bairro "Vila Reis", construído ainda na década de 1970, com doações de terras pela Prefeitura, para remanejar famílias que se situavam nas áreas centrais. Com o passar dos anos, o bairro se ampliou, a ponto de incorporar novamente o centro e as áreas adjacentes. Os problemas relatados pelos gestores são: baixa qualidade de infraestrutura e de saneamento básico, alta densidade de domicílios, inadimplência, e presença do crime organizado.

[44] Com base nos gestores, não há presença de uma secretaria destinada à habitação no município, aluguel social, ou alguma política de habitação municipal sendo desenvolvida nos últimos dez anos. As principais demandas informadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social estão relacionadas à fome,

Os padrões de localização dos empreendimentos da CDHU diferem do que é observado para os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Ribeirão, que apresentam maiores proximidades com a área central, em consequência da oferta/disponibilidade de terrenos doados pela gestão municipal do final da década de 1970 e começo da década de 1980.

A Figura 6 apresenta parte do registro fotográfico realizado nos trabalhos de campo para o reconhecimento de áreas na cidade de Jardinópolis.

Figura 6 – Jardinópolis – SP. Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-RP.



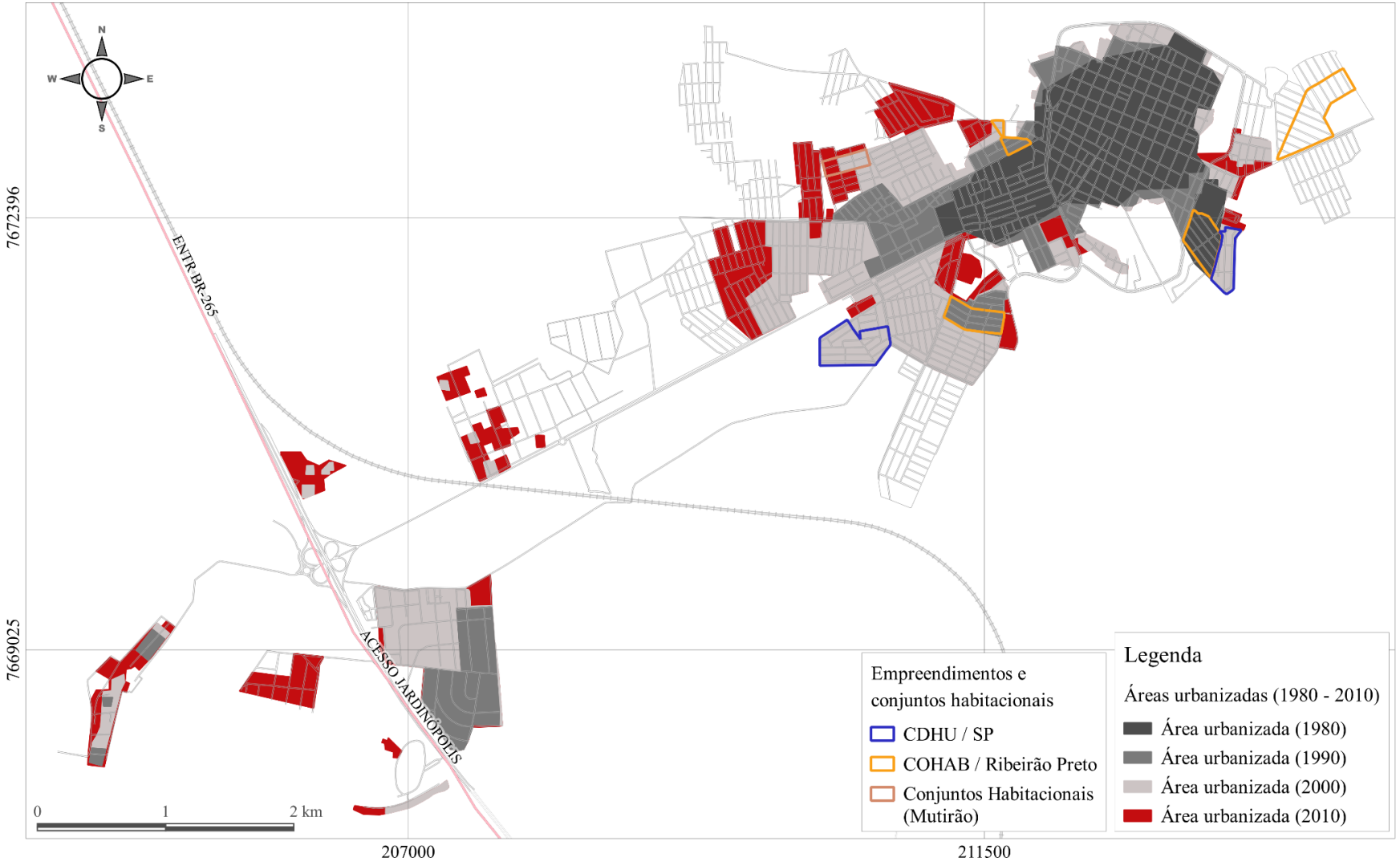
Fonte: Trabalho de campo. Fotografias retiradas pelo autor, 2022.

Para retratar este processo histórico de produção e incorporação das áreas urbanas a partir das políticas de habitação, foram criados os mapas com as áreas urbanizadas, contendo os intervalos de classes que correspondem aos principais períodos de investimentos das políticas habitacionais e ampliação territorial urbana (Mapa 16).

Os mapas com o crescimento gradual das áreas urbanizadas foram produzidos a partir de técnicas de generalização cartográfica. Além das áreas de uso residencial, também foram agrupadas as áreas comerciais, industriais, espaços públicos e lotes vazios, dificultando em alguns níveis os cálculos exatos da produção material das cidades a partir das políticas de habitação. Contudo, ainda com o objetivo de quantificar a proporção das áreas pelos períodos, o Quadro 11 apresenta os valores, com as informações de acréscimo e percentuais de crescimento:

regularização de terras, e auxilio emergencial, ofertado pelo próprio município no período de pandemia da COVID-19.

Mapa 16 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes dos dados: IBGE (2019; 2020; 2021); USGS Earth Explorer - Imagens Orbitais Landsat 5; Google Satellite (2023); Prefeitura Mun. Ribeirão Preto (2022); CDHU/SP (2023); Trabalhos de campo em Jardinópolis (2023). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

CNPq
unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
CEMESPP CENTRO DE ESTUDOS E DE MAPEAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadro 11 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	1,953	-----	-----
1990	3,245	1,292	39,81%
2000	5,768	2,523	43,74%
2010	7,306	1,538	21,05%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5, 1980-2010). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

Conforme se observa no Mapa 16, até a década de 1980 o crescimento da cidade se irradiava partir do centro comercial (com exceções das áreas localizadas a sudoeste do centro da cidade) e do primeiro conjunto habitacional produzido pela COHAB-Ribeirão. Na década de 1990, de acordo com o Quadro 10, observa-se uma taxa de crescimento de 39,81% em relação à 1980. Para fins de comparação da produção das áreas da cidade e da evolução demográfica, em período corresponde aos censos demográficos do IBGE de 1980 e de 1991, a população total cresceu em 24,09%.

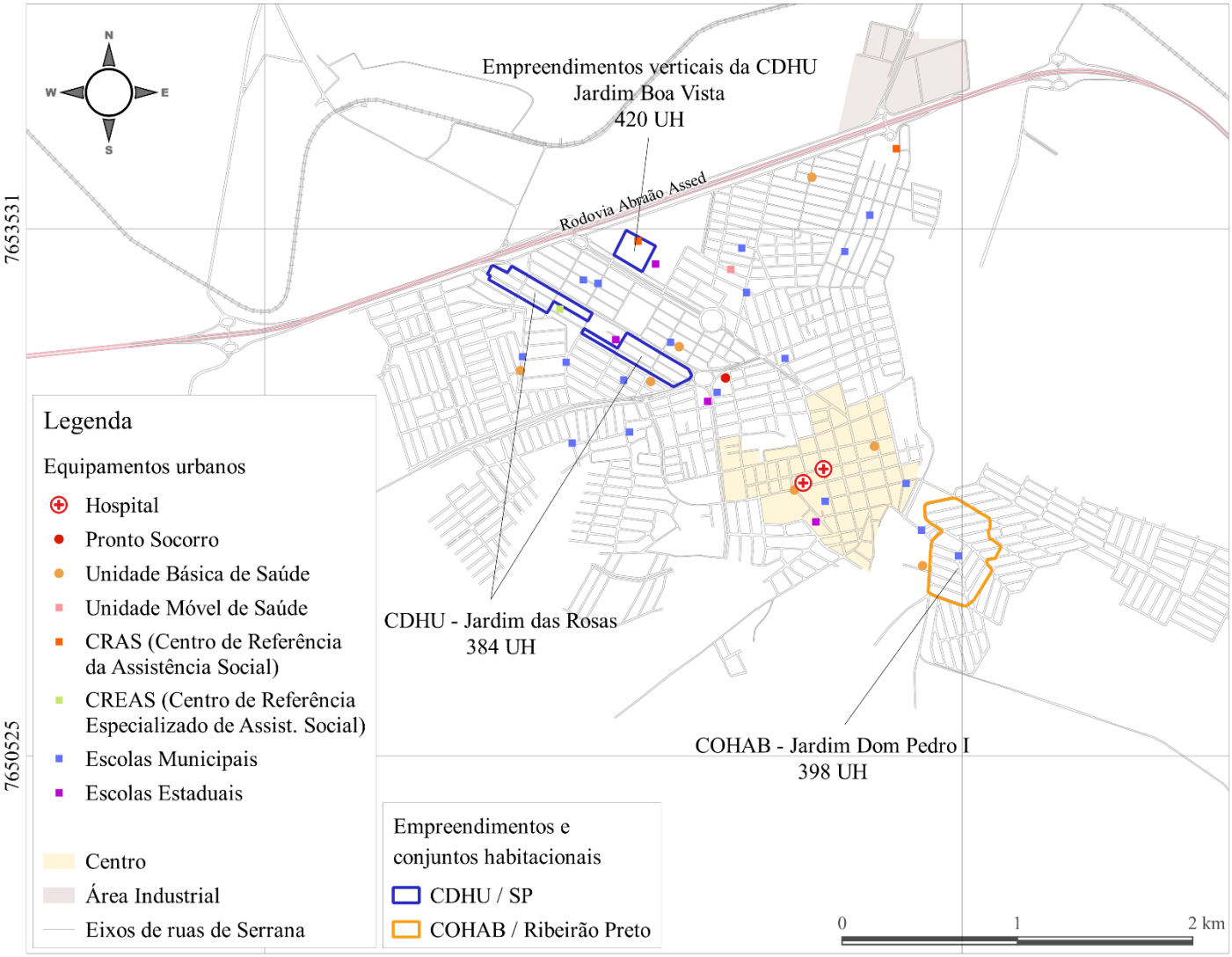
Entre as décadas de 2000 e 2010, observa-se um aumento de 21,05%, enquanto que a população apresentou taxa de crescimento de 18,40% nestes mesmos anos. Considerando os perímetros dos empreendimentos e dos conjuntos habitacionais (produzidos até 2010) para os cálculos de áreas, tal produção corresponde a 6,17% dos 7,306 km2 (valor aproximado) de áreas urbanizadas em Jardinópolis até 2010.

Direcionando as análises para a cidade de Serrana, o primeiro e único conjunto habitacional produzido pela COHAB-RP foi o "Jardim Dom Pedro I", em 1980, com 398 UH. O Conjunto está próximo do centro comercial, e contém uma escola municipal, além de outra escola municipal e uma unidade básica de saúde em seu entorno.

O centro comercial também apresenta o mesmo formato que identificado para Jardinópolis, de "tabuleiro de xadrez", e os eixos de ruas, que correspondem à estrutura principal da cidade, se situam, prioritariamente, ao sul da estrada de ferro e da Rodovia "Abraão Assed", principal via de acesso de Serrana à cidade de Ribeirão Preto.

O Mapa 17 apresenta as localizações dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP e da CDHU em Serrana, os equipamentos de saúde, educação e assistência social:

Mapa 17 – Serrana – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos.



Sistema de Referência: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (2022); CDHU/SP (2022); Trabalhos de campo em Serrana (2022). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

É possível observar maior dispersão dos serviços e equipamentos urbanos em Serrana, para além do centro comercial, bem como maior presença de equipamentos públicos direcionados para a saúde, que foram utilizados para a infraestrutura e suporte do programa de vacinação em período da COVID-19, conforme destacado no Capítulo 1.

Os demais empreendimentos habitacionais, que foram produzidos pela CDHU, traçados em azul, se localizam no "Jardim Boa Vista", construídos no início da década de 1990, com 420 UH, em formato vertical, e no "Jardim das Rosas", implantados no final da década de 1990, com 384 UH, em formato horizontal, dividido em duas partes. Em ambos os casos, a modalidade de construção foi por "Empreitada", parceria público-privada (CDHU, 2023).

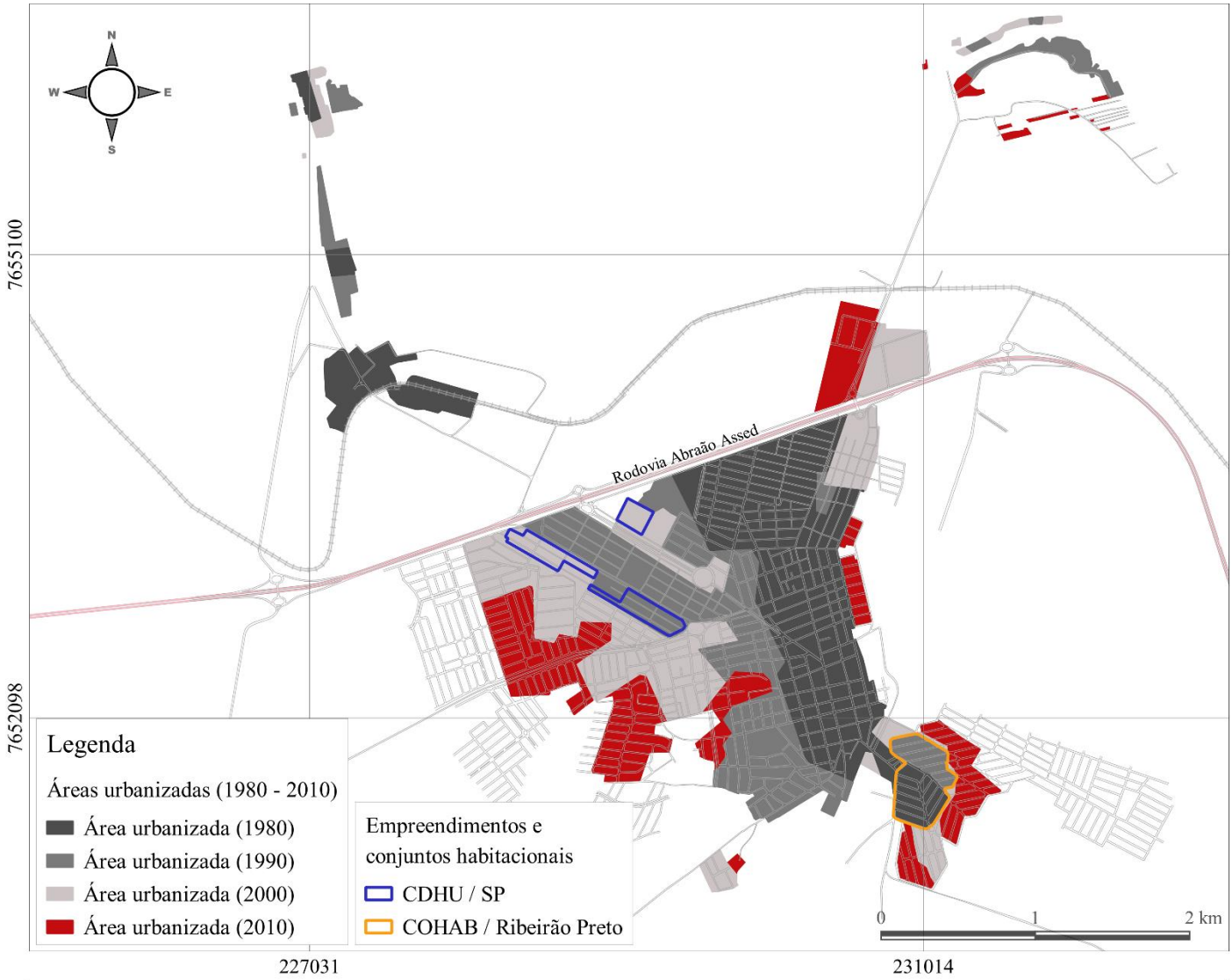
Os gestores entrevistados comentaram que há muito tempo não há produção da COHAB-RP no município, ou da CDHU, e a última política habitacional desenvolvida foi a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida, porém com sérios prejuízos para a gestão local, tendo em vista as séries de ocupações das propriedades ainda em fases de produção[45] e o não atendimento aos beneficiários originais cadastrados.

Durante o reconhecimento das áreas destinadas à habitação na cidade, foi possível observar a presença/ausência dos equipamentos públicos e as situações geográficas dos bairros, alguns localizados próximos aos limites dos eixos de ruas. Os empreendimentos verticais da CDHU, conhecido como "Prédinhos", também foi mencionado durante o trabalho de campo como um local segmentado e estigmatizado, tanto pelo fato de se situar próximo à rodovia que dá acesso à Ribeirão Preto e mais distante do centro comercial, quanto pelas demandas relacionadas à segurança pública.

A partir da breve caraterização dos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-RP e pela CDHU, o Mapa 18 e o Quadro 12 apresentam os dados da produção das áreas urbanizadas do município, entre as décadas de 1980 e 2010:

[45] Esta questão será retomada adiante, com os trechos da entrevista realizada com Assistente Social Municipal, e com base no trabalho desenvolvido pela mesma, intitulado "A Questão da Habitação Popular no Brasil: Uma Análise em uma Cidade do Interior de São Paulo" (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, desenvolvido por Ana Caroline Lima da Silva e Joana Maria Laura Dias da Silva, 2015).

Mapa 18 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP.



SRC: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); USGS Earth Explorer - Imagens Orbitais Landsat 5; Google Satellite (2023); Prefeitura Mun. de Ribeirão Preto (2022); CDHU (2023); Trabalhos de campo em Serrana (2022).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 12 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	1,861	-----	-----
1990	3,310	1,449	43,77%
2000	4,746	1,436	30,25%
2010	5,902	1,156	19,58%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5, 1980-2010). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

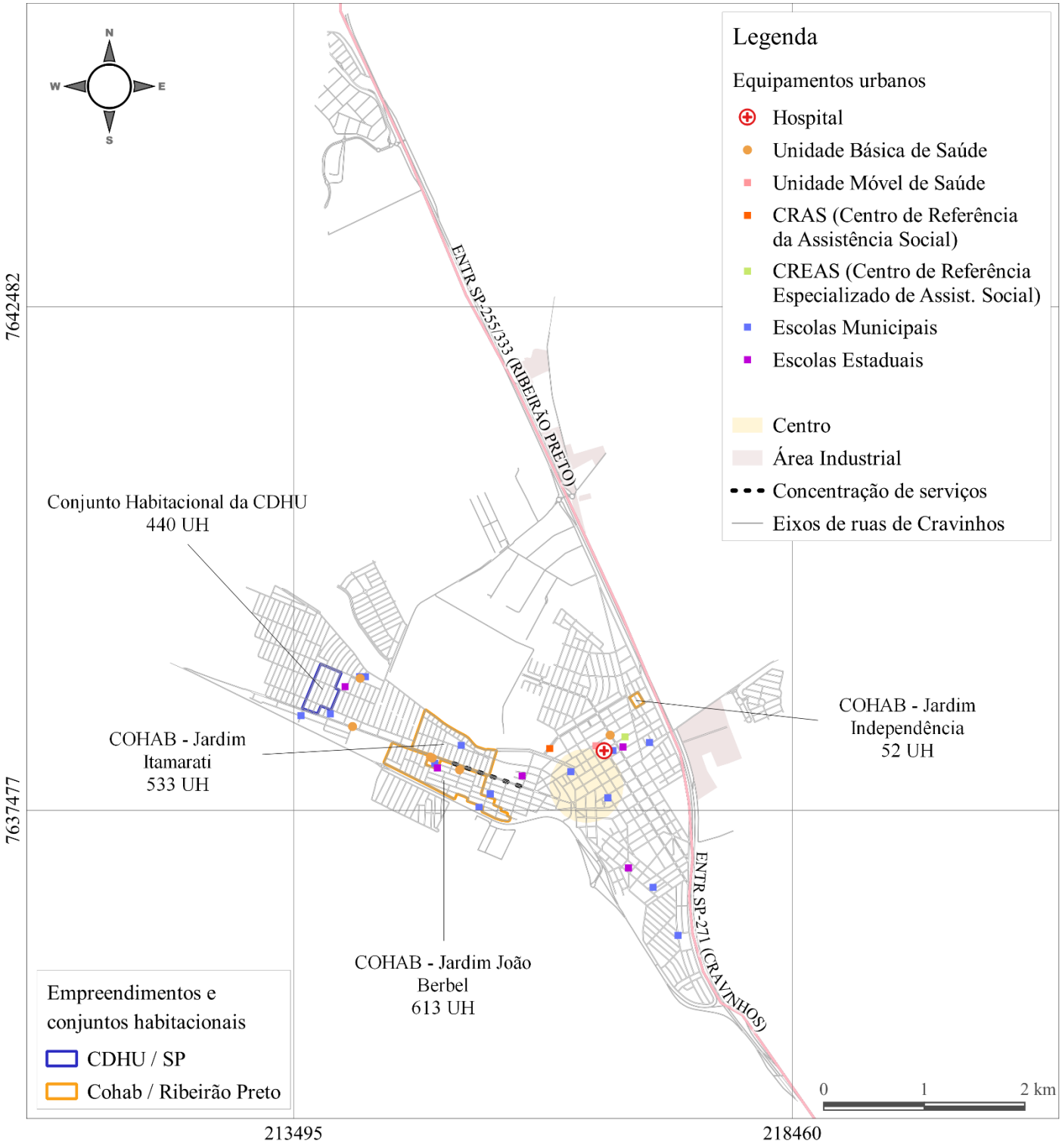
Entre 1980 e 1990, a taxa de crescimento das áreas urbanizadas corresponderam a 43,77%, enquanto que a população total do município apresentou taxa de crescimento de 38,25%, entre os censos de 1980 e 1991. Entre as décadas de 2000 e 2010, as taxas (aproximadas) de crescimentos das áreas urbanizadas foram de 30,25% e de 19,58%, ao tempo em que a população total cresceu em 28,78% e 16,14%, respectivamente.

Se comparado com os dados de Jardinópolis, Serrana apresenta maior relação entre o crescimento das áreas da cidade com o crescimento total da população, entre as décadas de 1980 a 2010. Sobre os empreendimentos produzidos, ocupam um percentual aproximado de 5,72% das áreas urbanizadas até 2010.

Em Cravinhos, a produção de conjuntos habitacionais pela COHAB-RP também é datada das décadas de 1970 e 1980, assim como observado nas duas cidades anteriores.

O primeiro conjunto habitacional foi o “Jardim Independência”, construído em 1976, com 52 UH. Os outros dois conjuntos identificados estão localizados no “Jardim Itamarati”, datado de 1983, com 533 UH, e no “Jardim João Berbel”, implantado em 1988, com 613 UH. O Mapa 19 apresenta a localização dos empreendimentos, dos equipamentos públicos, eixos de ruas e área central.

Mapa 19 – Cravinhos – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP e equipamentos urbanos.



Sistema de Referência: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (2022); CDHU/SP (2022); Trabalho de campo em Cravinhos (2023). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

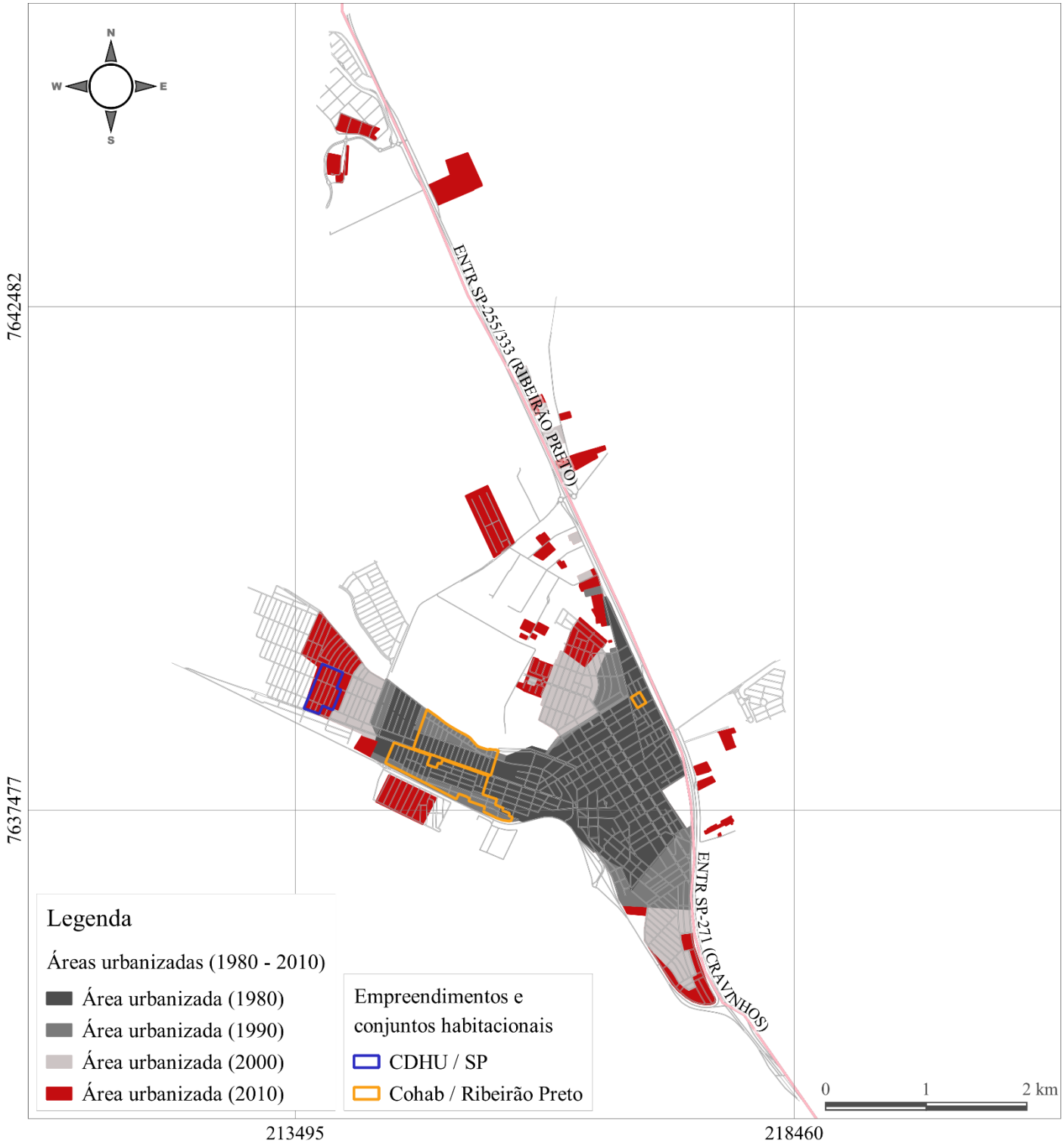
Com base no Mapa 19, é possível observar o prolongamento da via de acesso SP-255, que interliga o município com Ribeirão Preto, e que separa as áreas industriais das demais áreas destinadas ao comércio, serviços e habitação da cidade. Nota-se, também, a presença dos equipamentos públicos situados próximos do centro comercial, como também dentro e nos entornos dos empreendimentos da COHAB-RP e da CDHU.

Em relação à CDHU[46], foi identificado somente 1 empreendimento, situado mais distante do centro comercial se comparado aos outros, iniciado em 2006 e finalizado em 2009, por autoconstrução, em programa de "Parceria com Municípios" (CDHU, 2023).

Assim como para Jardinópolis e Serrana, o mapa e o quadro a seguir trazem as informações das áreas urbanizadas. Observa-se que é a partir da década de 2010 que a cidade começa a se expandir em sentido à Ribeirão Preto, nos setores ao norte e noroeste, e posteriormente com a construção dos espaços residenciais fechados, além do Programa Minha Casa, Minha Vida Faixa 2. Na década de 1980, já se observa a contribuição dos conjuntos produzidos pela COHAB-RP para a expansão do setor noroeste da cidade.

[46] Em entrevista realizada com Vice-Prefeito da cidade, em julho de 2023, comenta que há previsão para a produção de mais 250 UH, além de delimitação de áreas para a produção de mais 290 UH. Essas UH serão produzidas em parceira com o Governo do Estado de São Paulo.

Mapa 20 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais da COHAB-Ribeirão e da CDHU-SP.



SRC: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); USGS Earth Explorer - Imagens Orbitais Landsat 5; Prefeitura Mun. de Ribeirão Preto (2022); CDHU (2022). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 13 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2010, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	2,690	-----	-----
1990	3,599	0,909	25,25%
2000	4,425	0,826	18,66%
2010	5,930	1,505	25,37%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5, 1980-2010). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

Entre 1980 e 1990, Cravinhos apresentou taxa de crescimento de 25,25% das áreas urbanizadas. Tomando como referência os dados dos censos para 1980 e 1991, a população total cresceu em 24,90%. Nas décadas de 2000 e 2010, houve crescimento (aproximado) de 25,37% das áreas urbanizadas e, tomando como referência os censos demográficos de 2000 e 2010, a população total apresentou uma taxa de crescimento de 10,34%. Sobre os empreendimentos habitacionais da COHAB-RP e da CDHU, contribuíram em 11,36% do total de 5,93 km2 das áreas urbanizadas até 2010.

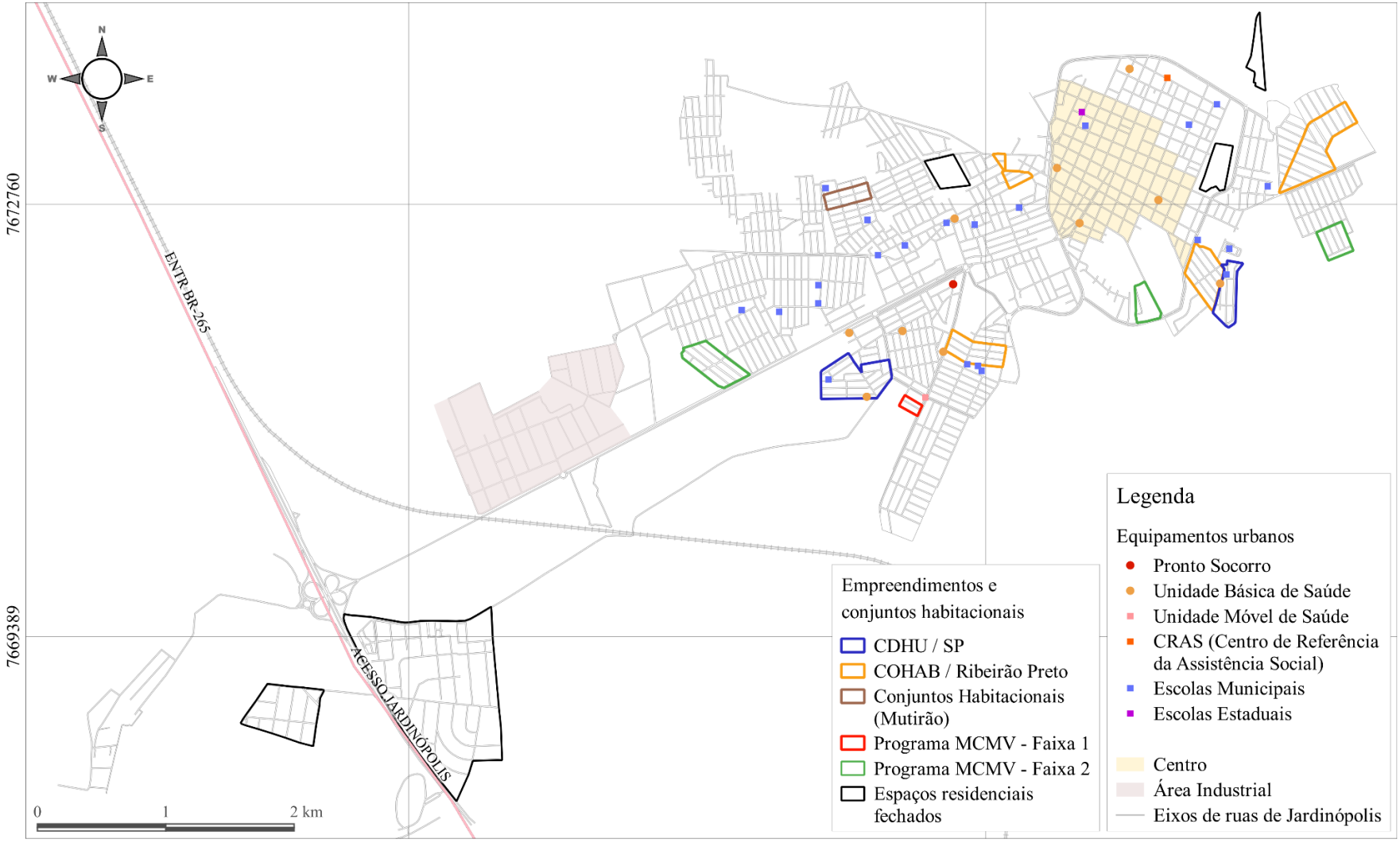
4.2. A reprodução do espaço urbano e o Programa Minha Casa, Minha Vida

A partir das novas formas de produção da habitação de interesse social, divididas por faixas de renda e maiores domínios pelos agentes produtores privados do espaço, busca-se complementar o debate das políticas habitacionais implantadas nas pequenas cidades da Região de estudo e dos processos de produção do espaço urbano a partir da década de 2010.

Jardinópolis foi a cidade que mais se obteve resultados das dinâmicas de produção habitacional recentes, através das entrevistas realizadas com agentes públicos e privados (com vereador e, em especial, com representante e sócio-diretor de uma imobiliária/loteadora, com sede na cidade de Jardinópolis e com um Secretário Municipal).

Para retomar o debate da produção da habitação social (e de mercado), o Mapa 21 apresenta, também, as localizações dos empreendimentos do PMCMV e dos espaços residenciais fechados identificados no reconhecimento de áreas, durante os trabalhos de campo.

Mapa 21 – Jardinópolis – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes dos dados: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Prefeitura Mun. de Ribeirão Preto (2022); CDHU/SP - Produção Habitacional (2022); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023); Trabalhos de campo em Jardinópolis (2022). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

As dinâmicas e os negócios imobiliários empreendidos em Jardinópolis decorrem das estratégias dos agentes privados locais, com níveis de articulação com o setor público[47], e com certo grau de interferência/concorrência de outros grupos econômicos que também atuam em outras escalas, por exemplo, empresas com sede em Ribeirão Preto, Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, para a produção de moradias de baixo, médio e alto padrão.

Durante o trabalho de campo e reconhecimento das áreas destinadas para a habitação, foram mapeados, para além dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, as demais formas de habitats urbanos. Nota-se a concentração dos espaços residenciais fechados, próximos da rodovia de acesso à Ribeirão Preto, empreendimentos datados da década de 1990, e os demais situados ao entorno do centro comercial. A identificação dos empreendimentos, de médio e alto padrão também possibilita analisar a produção do espaço urbano entre os intervalos temporais, além da diferenciação que se dá historicamente com as principais formas e usos residenciais do espaço intraurbano nas cidades de estudo.

Em relação aos empreendimentos produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em Jardinópolis, até a data de realização do campo, foram identificados:

- Residencial "Maria Regina", Faixa 1 (oferta pública em Jardinópolis), empreendimento horizontal (traçado em vermelho no Mapa 21), com 60 UH, produzido a partir de 2010;

- Residencial "Vila São José", Faixa 2, empreendimento vertical, localizado ao sul do centro comercial, com 176 UH contratadas e em fases de produção, empreendidas a partir de 2018 pelas empresas "MP Empreendimentos" e "ERGLARES Engenharia";

- Residencial "São Lucas", Faixa 2, empreendimento horizontal, localizado a leste da área industrial, com 125 UH contratadas e em fases de produção, empreendidas a partir de 2021 pela "Master Jardinópolis Empreendimentos";

- Residencial "Santo Antônio", Faixa 2, empreendimento horizontal, localizado no vetor de expansão leste da cidade, com 150 UH contratadas, e em fases de produção, pela "Master Jardinópolis Empreendimentos".

[47] Em entrevista realizada com um Secretário Municipal, afirma que a produção das novas unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa, Minha Vida está a cargo, praticamente, do setor privado, tendo em vista o alto número de loteamentos autorizados pelas gestões anteriores. Na mesma entrevista, reforça a ausência das demais políticas habitacionais, seja pela COHAB-RP, pelo estado de São Paulo, ou pelo próprio município.

Com base na entrevista realizada com sócio-diretor da Imobiliária Master/Loteadora Urbanize[48], com sede na cidade de Jardinópolis, argumenta que a produção de novas áreas da cidade, pelos processos de incorporação das terras dos setores rurais em urbanas, decorrem, em grande maioria, das parcerias com os proprietários de terras locais, que atuam no agronegócio e no setor de serviços na cidade. De acordo com o entrevistado,

> *A grande maioria dos nossos negócios são parcerias, onde o proprietário da terra entra com a área, e a gente entra com toda a infraestrutura, com todo o recurso financeiro para fazer acontecer o empreendimento. E depois há uma divisão do resultado em porcentagens, entendeu? Então isso é muito comum na nossa Região, e a grande maioria dos nossos negócios hoje são assim. Com relação a parcerias entre loteadoras, há ainda um grande estudo, até com a Urbanize com algumas grandes loteadoras de Ribeirão, mas ainda, as "culturas" dos donos, ainda não encaixou. Eu acho que a gente ainda precisa amadurecer um pouco mais a questão de processos, de decisões, para poder partir para uma aliança nesse sentido* (Entrevista realizada com sócio-diretor da Imobiliária local, no ano de 2022).

O entrevistado também ressalta a necessidade da revisão do Plano Diretor Municipal, tendo em vista o crescimento em áreas da cidade nos últimos cinco anos. Argumenta que é necessária uma "melhor setorização", com áreas destinadas ao uso residencial por faixas de renda, e demais delimitações para usos comercial e industrial.

A questão do Plano Diretor, e das principais políticas em desenvolvimento no município[49], foi trabalhada em entrevista com um Secretário Municipal. Com base nas informações obtidas, com o crescimento generalizado da cidade nos últimos anos, dada a autorização de 40 novos processos de loteamentos (10 mil lotes aprovados nas gestões passadas), implica em gastos de infraestrutura e manutenção com os serviços e equipamentos públicos para a população, em espacial, de baixa renda. De acordo com o Secretário,

> *Existia um Plano Diretor, ele é de 2006, e que deveria ter sido revisto, pela legislação, em 2016, não foi, e agora a gente começou (a revisão), praticamente no início desse ano, né... A gente fez o contrato no ano passado,*

[48] Empresa criada em 2011, e desmembrada em 2014, que tem como ramo a incorporação e a produção de loteamentos para uso residencial, direcionado para o público-alvo de classes média e baixa. Segundo o sócio-diretor entrevistado, a empresa é considerada de porte médio, atuante em 12 cidades da Região (inclusive em Cravinhos). Possui 40 funcionários, 20 internos, e 20 externos (incluindo corretores e profissionais da construção civil). De acordo com o sócio-diretor, uma das estratégias da empresa consiste na flexibilização para a aquisição do crédito imobiliário/habitacional, facilitando os parcelamentos "sem entradas" dos chamados "lotes populares".

[49] Planos e políticas em desenvolvimento (até a data de realização do campo): Plano Diretor Municipal, Plano de Mobilidade Urbana, Reforma Administrativa, Plano Diretor de Tecnologia da Informação, e Plano de Gestão de Resíduos Sólidos.

> *iniciou agora, em janeiro, e está em desenvolvimento ainda, estágio de desenvolvimento. E ele (Plano Diretor antigo) permitia (ser alterado) através de leis, no que deu abertura para fazer esses loteamentos, e também pela questão de reduzir as exigências, de tamanho de terreno a ser construído, e acaba se construindo em um terreno só, várias casas, né. Então, está tendo um fluxo de pessoas de baixa renda muito grande, para cá (Jardinópolis). Hoje mesmo, por exemplo, vai comprar um terreno em Ribeirão, é um preço bem maior do que se paga aqui* (Entrevista realizada com Secretário Municipal, no ano de 2022).

A questão da migração pendular para trabalho e/ou estudo também foi apontada na entrevista, tendo em vista a crescente preocupação do setor público para a cidade enquanto inserida no Arranjo Populacional de Ribeirão Preto. De acordo com o Secretário,

> *[...] Tá tendo uma migração aí... Talvez uma pessoa que já veio de outro lugar, parou em Ribeirão, e está vindo para cá. É muito perto, para trabalhar, às vezes é mais fácil você sair daqui e chegar lá do que dentro de Ribeirão mesmo, né. E esse fluxo, a gente tá muito preocupado com isso, estamos tentando "estancar", e a gente está preocupado porque são mais ou menos 10 mil lotes, dentro de uma cidade que tinha, em 2009 / 2010, 37 mil habitantes, e a gente tá imaginando, agora vai ter o censo do IBGE, já deve tá beirando um 50 (mil habitantes), passando até, contando com o Distrito de Jurucê.* (Entrevista realizada com Secretário Municipal, no ano de 2022).

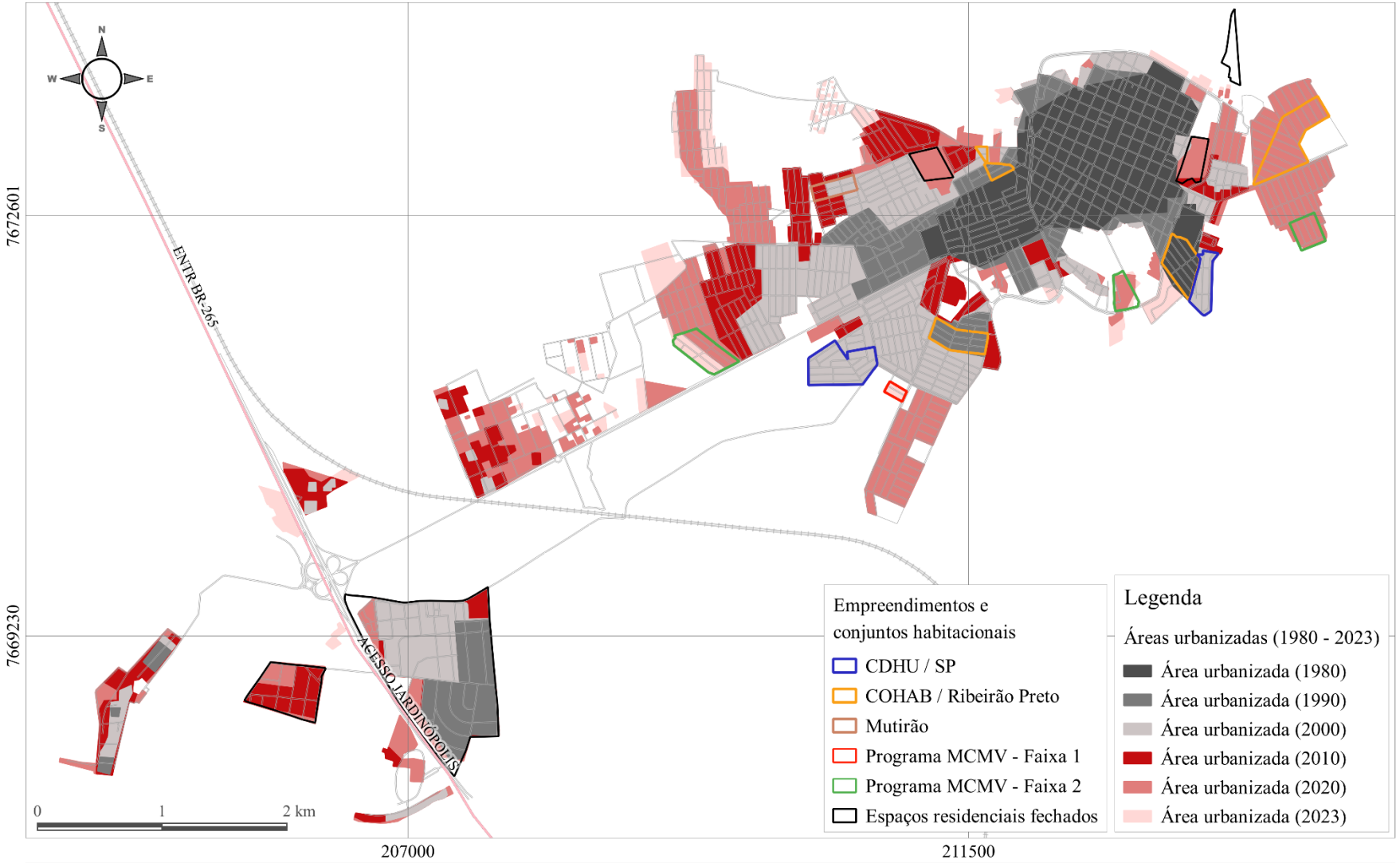
Com a aprovação dos 10 mil lotes na cidade, viabilizando a crescente oferta dos novos empreendimentos para os segmentos de média e baixa renda, como os do Programa Minha Casa, Minha Vida, possibilitou ao poder privado maior controle do uso e ocupação do solo urbano em Jardinópolis, como também maior concentração de renda. O Secretário ainda comenta, que uma das estratégias adotadas para conter esse avanço do setor privado, foi a criação de um decreto sobre "concessão de diretrizes para loteamentos". Ainda, com base na entrevista:

> *Olha, eu tenho muita preocupação com aquilo que eu te falei em questão dos loteamentos. Isso daí... Acho que a cidade, meio que se "condenou". Tá liberado, pode vender, é um crescimento desordenado, tem um crescimento, mas não tem um planejamento [...]. Então eu preparei um decreto, o Prefeito aceitou, acatou a assinou. Nesse decreto, para dar uma diretriz para um loteamento hoje, a incorporadora, a empresa que for fazer isso, ela tem que fazer todo um estudo socioambiental, socioeconômico, educacional, saúde, ela tem que fazer todo esse estudo, inclusive na questão de custos, "ah, eu vou precisar de uma escola, de uma creche", quanto que fica para construir? Quanto que fica o preço de manutenção dela? [...] Eu falo isso daí, porque é o seguinte, quando você constrói o equipamento, o valor dele, você vai gastar por ano o mesmo valor. Então você constrói uma creche, por três milhões, você vai gastar três milhões por ano de manutenção, entre 80 e 100%. Então, quanto vai custar isso? Coleta de lixo, água... E se depois de fazer tudo isso, também, me dá esse estudo, eu vou mandar para os conselhos, conselho de saúde, conselho da educação, e assim por diante. Os conselhos vão analisar, e ponderar, "olha, tá tudo bem, tá tudo certo", e o plano pode ser aprovado, ou não. Vamos dizer que foi, e tá tudo certo, eu publico e deixo disponível por*

> *trinta dias, na internet, para a população se manifestar, e aí o cidadão "ah, eu acho que tá certo, ou eu acho que não pode", ou tem que mudar, tem que tirar ou tem que acrescentar... Então eu deixo mais trinta dias. Então eu fiz isso aí (decreto) justamente para "segurar", eu sabia que se mandasse para a Câmara, não iria passar! Nas antigas diretrizes, não tinha como ser mudado, nas novas diretrizes isso vai mudar. Então, assim, depois que fazer esse estudo, apresentar isso, quem vai querer? Esse estudo tinha que ser feito lá atrás, agora é tarde demais* (Entrevista realizada com Secretário Municipal, no ano de 2022).

Esse processo de crescimento da cidade pode ser analisado a partir do Mapa 22 que, além da representação dos intervalos de classes por décadas, também indica os eixos de expansão urbana a partir de 2023:

Mapa 22 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais.



Sistema de Referência de Coordenadas: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes dos dados: IBGE (2020; 2021); USGS Earth Explorer - Imagens Orbitais Landsat 5 e 8; Google Satellite (2023); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023); Trabalhos de campo em Jardinópolis (2022). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

CNPq

unesp
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

CEMESPP
CENTRO DE ESTUDOS E DE MAPEAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Percebe-se que, de 2010 até 2023, há produção e expansão da cidade no setor leste, a partir do empreendimento da COHAB-RP, implantado em 2013, e do PMCMV Faixa 2. Para além dos conjuntos e empreendimentos produzidos pelo Estado, nota-se a participação do setor privado com a construção dos espaços residenciais fechados, localizados a leste, oeste (próximos da rodovia) e próximos do centro comercial.

A produção de unidades habitacionais com as políticas públicas também encarece os preços do solo urbano a partir da valorização provinda da infraestrutura necessária com a abertura dos novos loteamentos. Através dos trabalhos de campo, no extremo leste da cidade, observou-se a oferta de novas áreas e terrenos para uso residencial, voltados para o segmento de classe média[50], situados ao entorno do empreendimento PMCMV.

Para a quantificação (aproximada) da produção recente da cidade, o Quadro 14 apresenta os dados de crescimento das áreas urbanizadas.

Quadro 14 – Jardinópolis – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	1,953	-----	-----
1990	3,245	1,292	39,81%
2000	5,768	2,523	43,74%
2010	7,306	1,538	21,05%
2020	10,104	2,798	27,69%
2023	10,719	0,615	5,73%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5 e OLI-8, 1980-2023); Google Satellite (2023). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

É possível observar o acréscimo das áreas urbanizadas entre 2010 a 2023 de 3,413 km2, com taxa de crescimento de 33,42%. Em relação aos empreendimentos produzidos pelo PMCMV e pela COHAB-RP (após 2010), contribuíram em 3,46% do total das áreas urbanizadas produzidas após 2010. A proporção (aproximada) de todos os empreendimentos e conjuntos habitacionais correspondem a 7,25% das áreas construídas na cidade.

Os resultados obtidos no trabalho de campo em Serrana se deram a partir das entrevistas realizadas com os agentes bem-informados do setor público, do

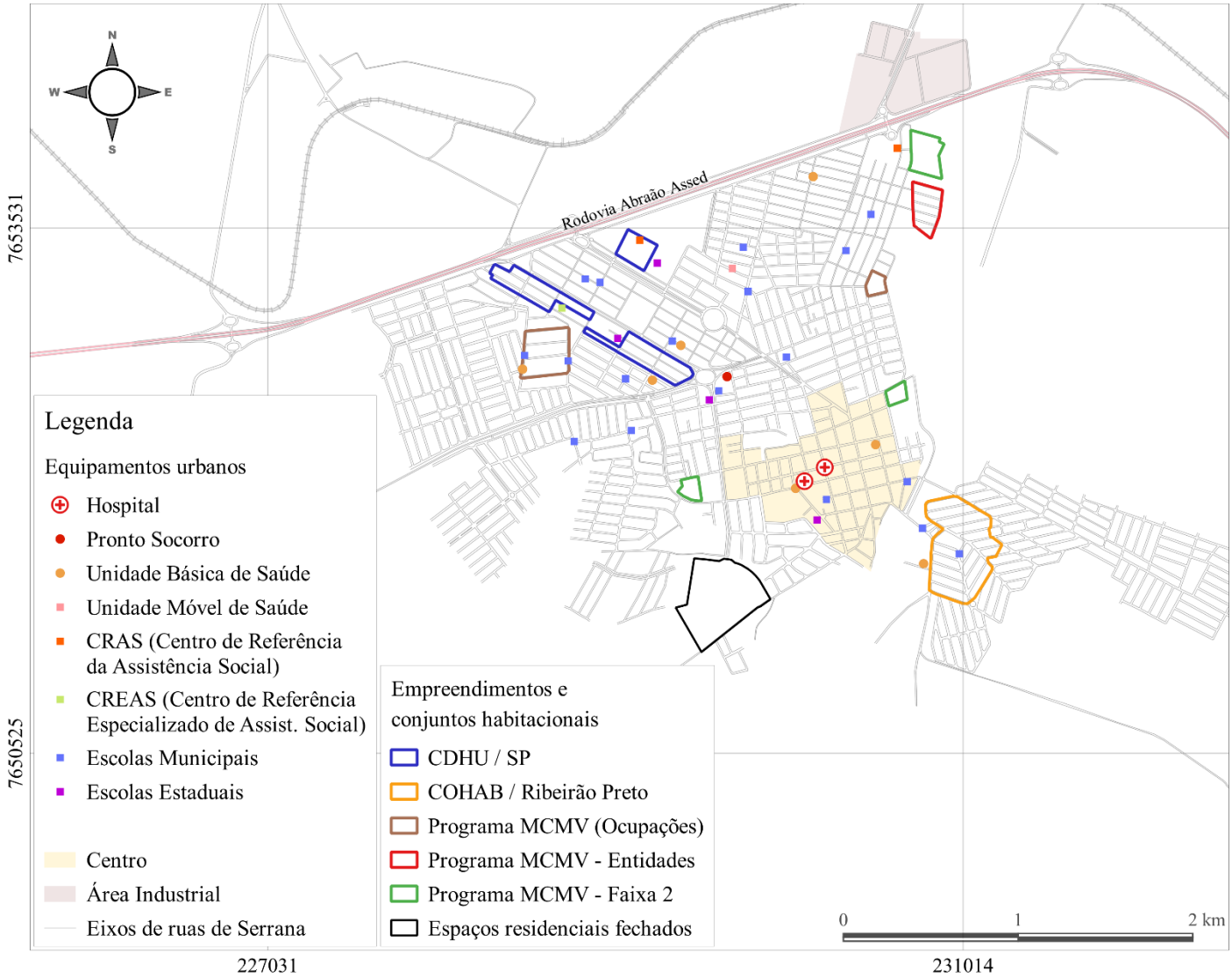
[50] De acordo com entrevista realizada com sócio-diretor da Imobiliária Master/Loteadora Urbanize.

reconhecimento das áreas destinadas à habitação e requisição de documentos nas Secretarias Municipais.

A partir disso, serão trabalhadas, em particular, três questões: a implantação do PMCMV e as decorrências para a gestão do município com a ocupação dos empreendimentos Faixa 1 ainda em fases de construção, os fatores de crescimento das áreas da cidade, a partir dos novos loteamentos e da produção habitacional, também impulsionada pelo PMCMV (Faixa 2) para rendas média e baixa, e o crescimento do município com o "Projeto S" (parceria com o Instituto Butantan para a imunização da população adulta com a vacina da Coronavac, no início de 2021).

Para retornar ao debate da habitação e da produção do espaço urbano, o Mapa 23 apresenta as localizações dos empreendimentos do PMCMV e dos demais empreendimentos identificados em trabalho de campo.

Mapa 23 – Serrana – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV.



Sistema de Referência: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023); Trabalhos de campo em Serrana (2022). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Em relação aos espaços residenciais fechados, até a data do campo, foi mapeado somente um empreendimento, de alto padrão e em fase de construção, que se localiza ao sul do centro comercial. Há, também, outros dois espaços residenciais fechados na cidade (condomínios verticais para o público de média e alta renda), de acordo com as informações obtidas em entrevista realizada no Setor de Obras e Engenharia da Prefeitura Municipal.

Os empreendimentos mapeados do PMCMV, em Serrana, até a data de realização do campo, foram:

- Residencial "Morada do Sol", Faixa 1 – Programa MCMV Entidades, empreendimento horizontal (traçados em vermelho), com 122 UH, produzido a partir de 2014 pelo Movimento Habitacional e Ação Social – MOHAS;

- Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1 (oferta pública em Serrana), com 110 UH contratadas. Dois empreendimentos horizontais que foram interrompidos ainda em fases de produção (traçados em marrom), a partir de 2010;

- Residenciais "Vitta Bela Fonte", Faixa 2. Empreendimentos verticais, situados no entorno do centro comercial (traçados em verde), com 368 UH contratadas, produzidos a partir de 2019 pela "Vitta Residencial" e pela "Bild Desenvolvimento Imobiliário";

- Residencial "Morada do Campo", Faixa 2. Empreendimento horizontal, próximo do empreendimento MCMV Entidades, com 78 UH contratadas e em fases de produção pela "Serve Engenharia".

O primeiro empreendimento MCMV implantado na cidade foi uma tentativa de retomada da política habitacional de interesse social, por via da "Oferta Pública", modalidade dentro da Faixa de Renda 1, para famílias com até 3 salários mínimos na época. Em entrevista realizada com Assistente Social do município, previa-se a produção de três conjuntos habitacionais, em terrenos ofertados pela Prefeitura e em localidades distintas.

A produção se iniciou em 2010, e durante a transição das gestões de governo local, foi interrompida, por questões burocráticas, com a empresa responsável pelos empreendimentos, como também pela ocorrência de "ocupações" de pessoas não cadastradas no Programa. De acordo com a Assistente Social, as ocupações ocorreram:

> *Nos três empreendimentos. No entanto, eu vou te falar como que era: no Jardim Amélia, nós temos duas unidades, então só pra você entender, tem uma igreja, que é o ponto central de lá, construiu-se 40 UH abaixo da igreja, e 20 UH acima da igreja, e das 20 UH, todas foram invadidas! Das 40 UH, 35 UH*

> *foram invadidas, que os beneficiários ocuparam, porque ficaram sabendo, mesmo no processo dessa invasão, eles entraram sem finalizar, sem teto, só com as paredes, para a "proteção" das casas. Então eles ficaram, 35 famílias protegendo seu espaço, que eles já tinham garantido, e 5 UH foram invadidas* (Entrevista realizada com Assistente Social do município, no ano de 2022).

Tendo em vista a urgência da situação, uma das medidas tomadas pelo poder judiciário foi a decisão favorável aos ocupantes, tanto pelo constrangimento e desgaste de pessoal e recursos da administração pública local, como pelas tentativas de violência e ameaças à segurança pública. Ainda, com base na entrevista:

> *Hoje, está mais tranquilo, mas nas outras gestões foi o maior desgaste no nosso atendimento, e isso foi porque eu vivenciei, sim. Foi um dos maiores desgastes que a gente teve, por ter que lidar com os invasores. Eles queriam que solucionasse a situação deles... Então, fazendo uma comparação, de invasores e beneficiários, quem trouxe mais "problemática" para nós, foram os invasores. Porque eles queriam, o mais rápido possível, que o nome deles fossem trocados, que eles fossem considerados como beneficiários, e isso leva tempo, porque tem o CADMUT (Cadastro Nacional de Mutuários), tem toda aquela questão burocrática, e não é tão simples. E tem famílias que não se enquadravam no momento, para poder participar, teve venda de habitação sem ter nenhum documento... Então assim, imagine trabalhar com essa quantidade de famílias e chegar em um "bem comum" para todo mundo?* (Entrevista realizada com Assistente Social do município, no ano de 2022).

Para mitigar a situação, em decorrência do déficit habitacional produzido pelo não atendimento aos beneficiários cadastrados no início do Programa, bem como pela interrupção da produção das moradias, o município solicitou apoio à CDHU para a construção de um novo empreendimento:

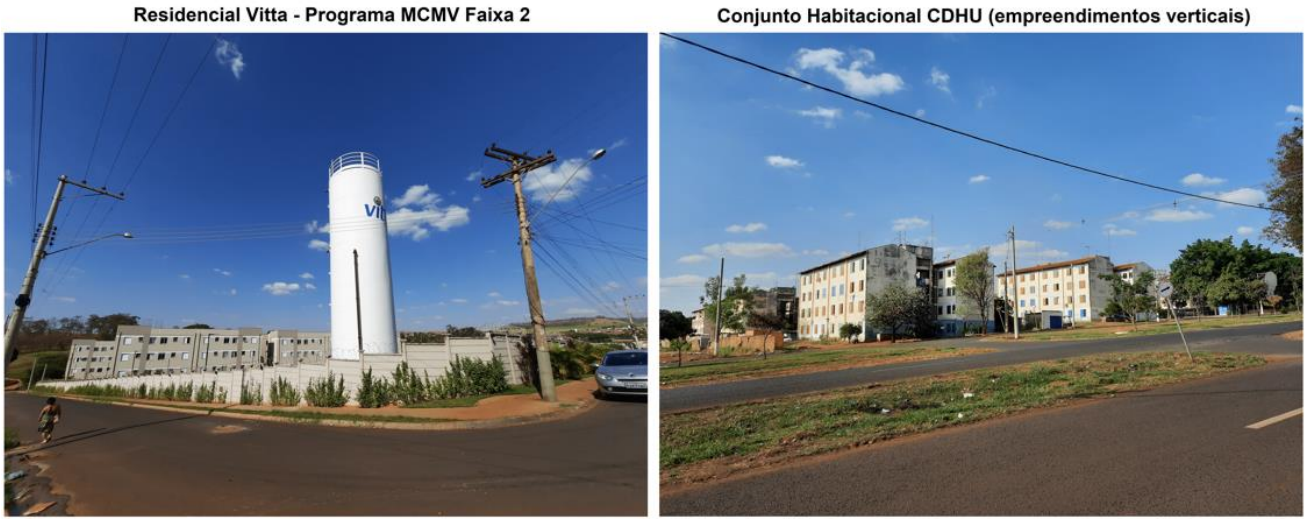
> *A CDHU entra hoje, ela está nos apoiando, por conta do longo prazo que se "arrasta" isso, e a gente relatou tudo o que ocorreu, e eles conseguiram atender a gente, para a construção, que já são específicas (as famílias) que tem que ser atendidas. Então, eles (a CDHU) têm um modo de avaliação, quando é um desastre, ou alguma área perigosa, eles conseguem atender. Como, na análise deles, foi que Serrana foi prejudicada por conta dessa invasão, que se arrasta por muito tempo, eles conseguiram trazer o programa para o município. Inclusive, saiu na semana passada a empresa que vai construir, e já tem a área, a contrapartida do município, da área* (Entrevista realizada com Assistente Social do município, no ano de 2022).

É interessante ressaltar as singularidades que o município de Serrana enfrentou, em vista do desenvolvimento de um programa habitacional que é o PMCMV, formulado em nível nacional, mas com arranjos institucionais posteriores com o governo do Estado de São Paulo, com a presença da CDHU, bem como dos demais agentes produtores do espaço urbano, o mercado e a sociedade civil.

Os novos empreendimentos habitacionais (Programa MCMV Faixa 2 e residenciais particulares), e as novas dinâmicas de crescimento apontadas pelos gestores,

sobretudo com a expansão dos residenciais fechados, acarretam no aprofundamento da diferenciação socioespacial intraurbana, bem como na produção gradual de novas áreas em detrimento do setor privado da construção civil. A Figura 7 apresenta as fotografias referentes aos empreendimentos verticais do PMCMV e da CDHU.

Figura 7 – Serrana – SP. Empreendimentos verticais do PMCMV e da CDHU.

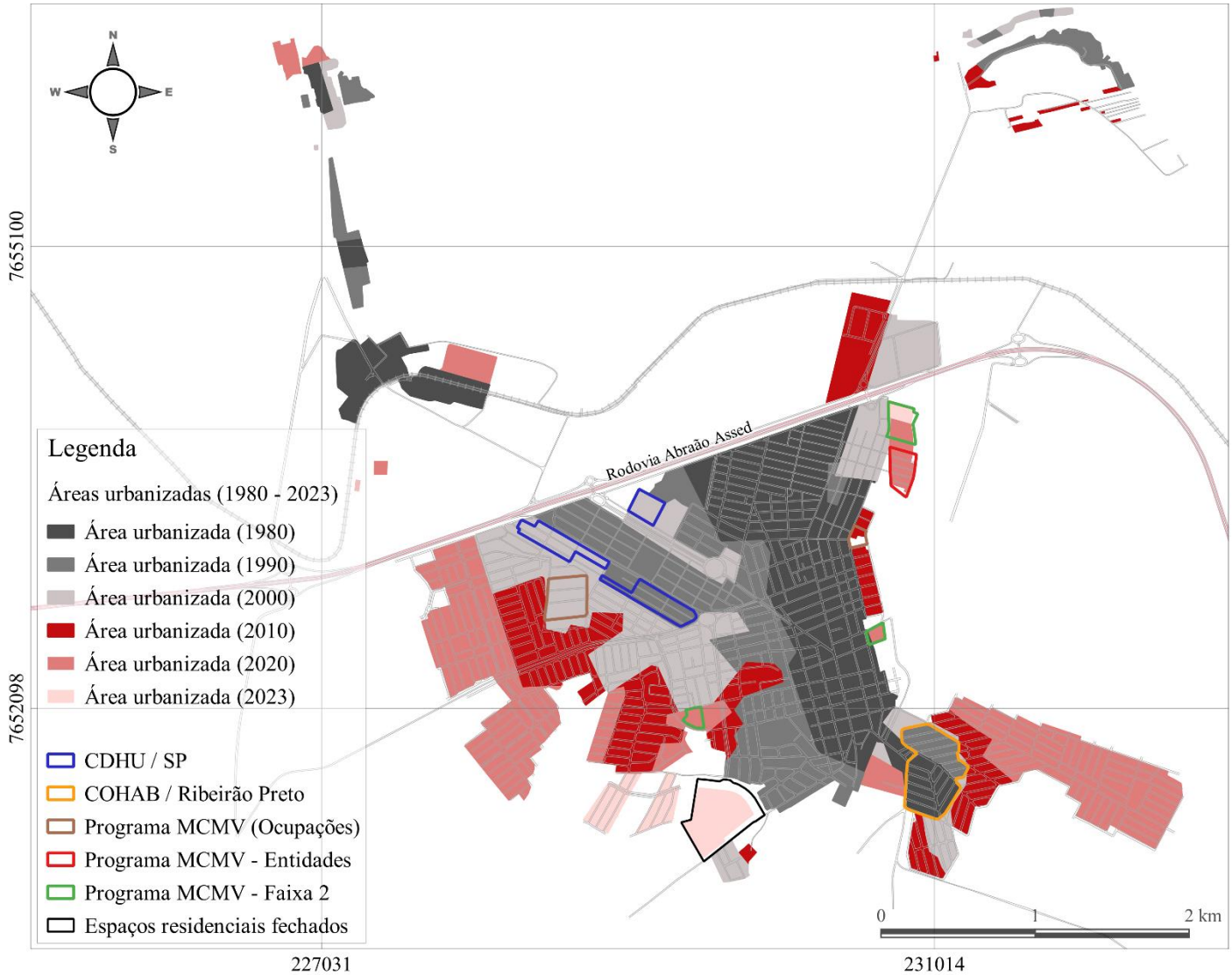


Fonte: Trabalho de campo. Fotografias retiradas pelo autor, 2022.

O engenheiro-chefe do Setor de Obras Municipal comenta que a expansão do perímetro urbano, nos últimos anos, se deu para "todos os lados", sobretudo em sentido à Ribeirão Preto, nos setores à oeste do centro comercial, para o norte, após a rodovia de acesso, e nos setores ao leste. Isso pode ser verificado com a "abertura" de novos lotes no setor leste, dada a implantação do conjunto habitacional produzido pela COHAB-RP, além da produção de um espaço residencial fechado, mais recente.

O Mapa 24 apresenta os principais eixos de expansão da cidade, a partir das áreas urbanizadas até 2023, junto ao Quadro 15, com os cálculos (aproximados) das áreas urbanizadas até 2023.

Mapa 24 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais.



SRC: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); USGS Earth Explorer - Imagens Orbitais Landsat 5 e 8; Google Satellite (2023); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023); Trabalhos de campo em Serrana (2022).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 15 – Serrana – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	1,861	-----	-----
1990	3,310	1,449	43,77%
2000	4,746	1,436	30,25%
2010	5,902	1,156	19,58%
2020	7,507	1,605	21,38%
2023	7,760	0,253	3,26%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5 e OLI-8, 1980-2023); Google Satellite (2023); IBGE (2000; 2010; 2022). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

A alteração do perímetro urbano também foi mencionada em entrevista realizada com o Prefeito de Serrana, que comenta sobre as recentes modificações do Plano Diretor e criação de novos projetos pela gestão atual[51]. Entre 2010 e 2023, nota-se uma taxa de crescimento (aproximado) de 24,64% das áreas urbanizadas. Os empreendimentos do PMCMV Faixa 1 (Entidades) e Faixa 2, contribuíram em 1,57% do total de 7,760 km2 de áreas urbanizadas em Serrana.

A alta produção de lotes para o público de rendas média e baixa também foram pontos comentados pelos gestores entrevistados, sobretudo frente ao aumento da produção imobiliária nos últimos 10 anos. O Prefeito comentou sobre o crescimento "desordenado e desorganizado" que isso gerou, e que foi agravado pela alta procura de residências em Serrana, requisito necessário para o cadastramento à vacinação da CoronaVac. De acordo com ele, em entrevista:

> *Nos últimos dez anos, com certeza o "boom" imobiliário, que também chegou em Serrana. Então assim, essa população cresceu bastante, a gente aumentou muito a nossa densidade demográfica, então, Serrana é uma das cidades, acho que da Região de Ribeirão Preto, que mais cresceu nos últimos dez anos. E agora nos últimos dois anos, pós-pandemia, foi referência no Projeto da vacinação em massa, e isso deu mais visibilidade para a cidade, proporcionou também, a vinda de novos moradores para cá, porque era uma cidade que estava "imunizada", com um cinturão sanitário que permitisse mais segurança para os moradores... Então a gente teve uma migração importante para cá, também, devido à questão da vacinação, e tudo o mais. Então a cidade cresceu bastante nos últimos dois anos, principalmente no desenvolvimento econômico, com empresas, agora, querendo se instalar no município, né, devido a essa visibilidade que teve* (Entrevista realizada com o Prefeito de Serrana, em 2022).

[51] Além da atualização do Plano Diretor (datado de 2006), que prevê uma organização para o crescimento da cidade enquanto inserida no Arranjo Populacional de Ribeirão Preto, menciona a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e planejamento dos vários modais de transportes em nível local e regional.

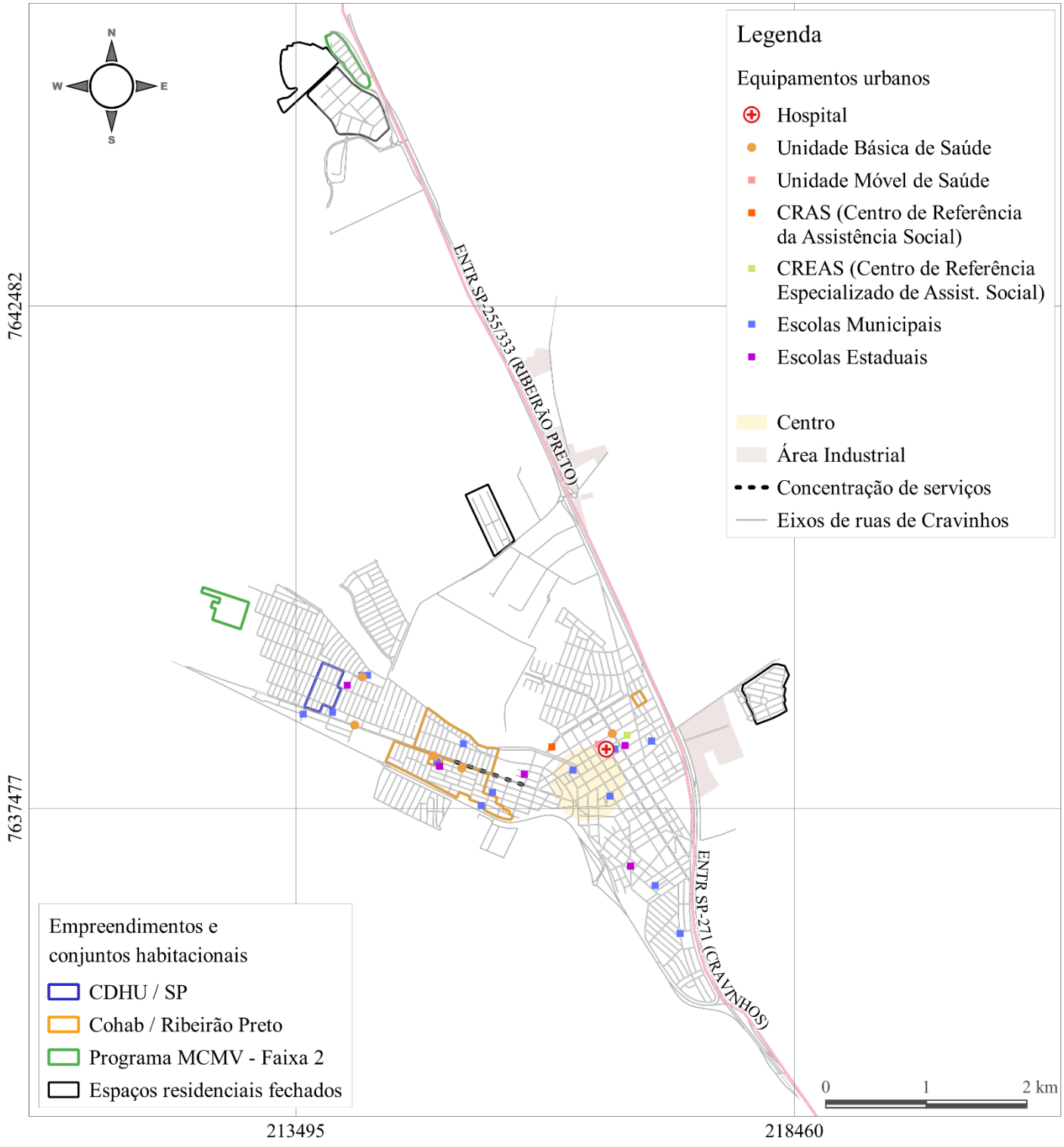
A visibilidade e o destaque que Serrana obteve pela mídia e pelos governos estadual e federal, em decorrência do Projeto S, promoveram a cidade para "outro patamar". Uma das estratégias da gestão, visando o desenvolvimento econômico local, nesse cenário, foi a criação do PROINDES – Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico de Serrana – SP, para doação de terrenos para industrias e empresas de grande porte, sete anos de benefícios fiscais, além da promoção da localização estratégica pelas principais vias de acesso à capital e ao estado de Minas Gerais.

É interessante observar como existem lógicas e dinâmicas que também são competentes às realidades locais, ainda que permaneça a polarização dos serviços de gestão urbanos exercidos pela Capital Regional de Ribeirão Preto.

Por último, são apresentados os dados e as informações da produção habitacional em Cravinhos, a partir de 2010. Ressalta-se que a elaboração dos mapas e quadro com os valores das áreas urbanizadas, se deu por via do acúmulo e sistematização de dados secundários anteriormente descritos, bem como pela realização de trabalhos de campo e entrevistas com um Secretário Municipal e com o Vice-Prefeito.

O Mapa 25 a seguir representa parte dessa organização de dados, com as localizações dos empreendimentos do PMCMV e dos espaços residenciais fechados:

Mapa 25 – Cravinhos – SP. Localização dos conjuntos habitacionais da COHAB-RP, da CDHU e dos empreendimentos do PMCMV.



Sistema de Referência: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); GeoSEADE (2022); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023); Trabalho de campo em Cravinhos (2023). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

É interessante observar a diferença das morfologias das áreas urbanas analisadas nesta pesquisa, sobretudo da estrutura dos eixos e traçados das ruas, e as expansões dos setores urbanos. Nota-se, em Cravinhos, a presença dos espaços residenciais fechados, identificados por meio de imagens de satélites e mapeados a partir dos contornos dos muros e guaritas, bem como pelos trabalhos de campo.

A maior concentração destes residenciais está no exato limite das áreas municipais de Cravinhos e de Ribeirão Preto, sendo que os demais se situam afastados do centro urbano, ainda próximos das rodovias, e com pouca presença de serviços ou equipamentos urbanos no entorno.

Em relação aos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, foram identificados o Loteamento "Santana do Alto", Faixa 2, com 43 UH contratadas, empreendidas pela "Construtora Pagano" a partir de 2020, e o Residencial "Vitta Lagos do Sul", Faixa 2, com 208 UH contratadas, empreendidas pela "Vitta Residencial", a partir de 2022.

Na base de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, não foi identificado empreendimento Faixa 1 na cidade, porém está prevista a construção de unidades habitacionais para esta faixa de renda em específico, de acordo com as informações coletadas em entrevistas.

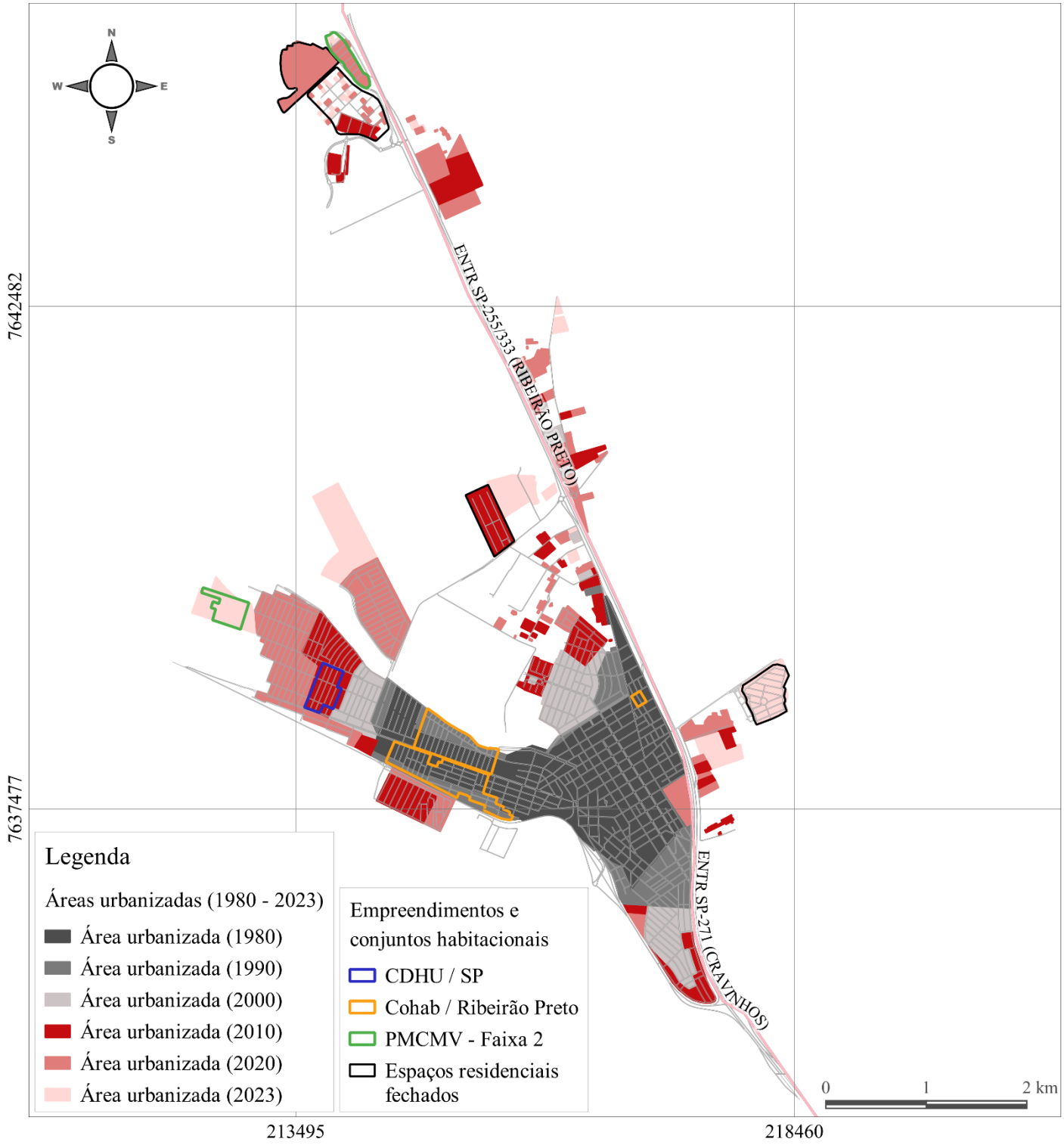
Ainda com base nas entrevistas, há uma alta demanda de produção de novas áreas destinadas aos espaços residenciais de médio e alto padrão, sobretudo entre os eixos de ligação do município ao distrito de Bonfim Paulista, situado no sul de Ribeirão Preto. Importante também pontuar a procura de empresas imobiliárias de alcance regional e que atuam diretamente na produção do espaço urbano de Cravinhos.

De acordo com o Secretário Municipal, comentou acerca de empresas construtoras com sede em Ribeirão Preto e demais cidades do estado de São Paulo, que atuam na cidade, como exemplo do grupo "Stéfani Nogueira Urbanização, Incorporação e Construção", grupo "WTB Empreendimentos Imobiliários"; "Construtora Pagano"; "Pereira Alvim Incorporadora Construtora"; "Quali Engenharia"; "Vitta Residencial" e a "Mattaraia Engenharia Pavimentação e Terraplenagem".

Essas informações reforçam um importante ponto neste trabalho, que decorre das estratégias e ações de grupos empresariais de capital privado, que atuam em diversas escalas, e que também se relacionam com o poder local e com a sociedade civil, tendo em vista os impactos com a produção do espaço urbano e com o ambiente construído.

A discussão sobre os processos de expansão das áreas urbanizadas em Cravinhos pode ser acompanhada pelo Mapa 26 e pelo Quadro 16 a seguir. Percebe-se um aumento das áreas urbanizadas nos últimos anos, sobretudo a partir de 2010, em direção à Ribeirão Preto, no eixo norte da cidade. Há uma nítida descontinuidade entre os empreendimentos situados ao norte daqueles mais próximos do centro comercial, reforçando o afastamento das áreas, segmentadas pelas faixas de rendas. Essa descontinuidade também é percebida nos setores a noroeste do centro comercial.

Mapa 26 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, e localização dos empreendimentos e conjuntos habitacionais.



SRC: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); USGS - Imagens Orbitais Landsat 5 e 8; Google Satellite (2023); Ministério do Desenvolvimento Regional (2023). Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Quadro 16 – Cravinhos – SP. Áreas urbanizadas entre 1980 e 2023, acréscimos das áreas urbanizadas por períodos e taxas de crescimentos.

Áreas urbanizadas			
Períodos	km2	Acréscimo da área urbana em relação a data anterior (km2)	Taxa de crescimento em relação à data anterior (%)
1980	2,690	-----	-----
1990	3,599	0,909	25,25%
2000	4,425	0,826	18,66%
2010	5,930	1,505	25,37%
2020	8,053	2,123	26,36%
2023	9,076	1,023	11,27%

Fonte: USGS Earth Explorer (Landsat TM-5 e OLI-8, 1980-2023); Google Satellite (2023); IBGE (2000; 2010; 2022). Elaboração: do autor. Produção dos dados via software QGIS (versão 3.18.3).

Tomando como base os cálculos (aproximados) das áreas urbanizadas, observa-se a maior taxa de crescimento entre 2020 e 2023 de todas as cidades até o momento, com 11,27% de acréscimo em três anos. Somando as duas últimas datas de referência para os cálculos, correspondem a 37,63% de crescimento, período aproximado de 12 anos, a partir da década de 2010.

4.3. A produção da habitação e da diferenciação socioespacial no Arranjo Populacional de Ribeirão Preto

Durante os trabalhos de campo, constatamos a centralidade exercida por Ribeirão Preto e, conforme já ressaltada na literatura (IBGE, 2008; 2020; Miranda, 2022; Elias, 2003), nos serviços de consumo, de saúde, educação, lazer, e sobretudo para a habitação, e como ela (habitação) determina fluxos e migrações pendulares de pessoas em alcance regional.

As diferentes formas de urbanização junto à produção do espaço a partir da "dispersão urbana", conforme trabalhado por Chatel e Sposito (2015), bem como apontado por Haesbaert (2010), Soja (2013) e Moura (2009; 2012) acerca do debate da produção do espaço para o nível regional e para os arranjos urbano-regionais, são identificadas pela análise multiescalar.

No caso deste trabalho, foi possível conferir este debate apresentado, não somente pelas inter-relações que se dão estre as cidades, mas também pela análise da produção do espaço através da leitura da produção da habitação, pela identificação das diferentes formas de provisão da moradia, com destaque especial para a provisão pelas

políticas habitacionais do Estado, suas tipologias e faixas de renda, possibilitando o mapeamento da diferenciação e das desigualdades socioespaciais.

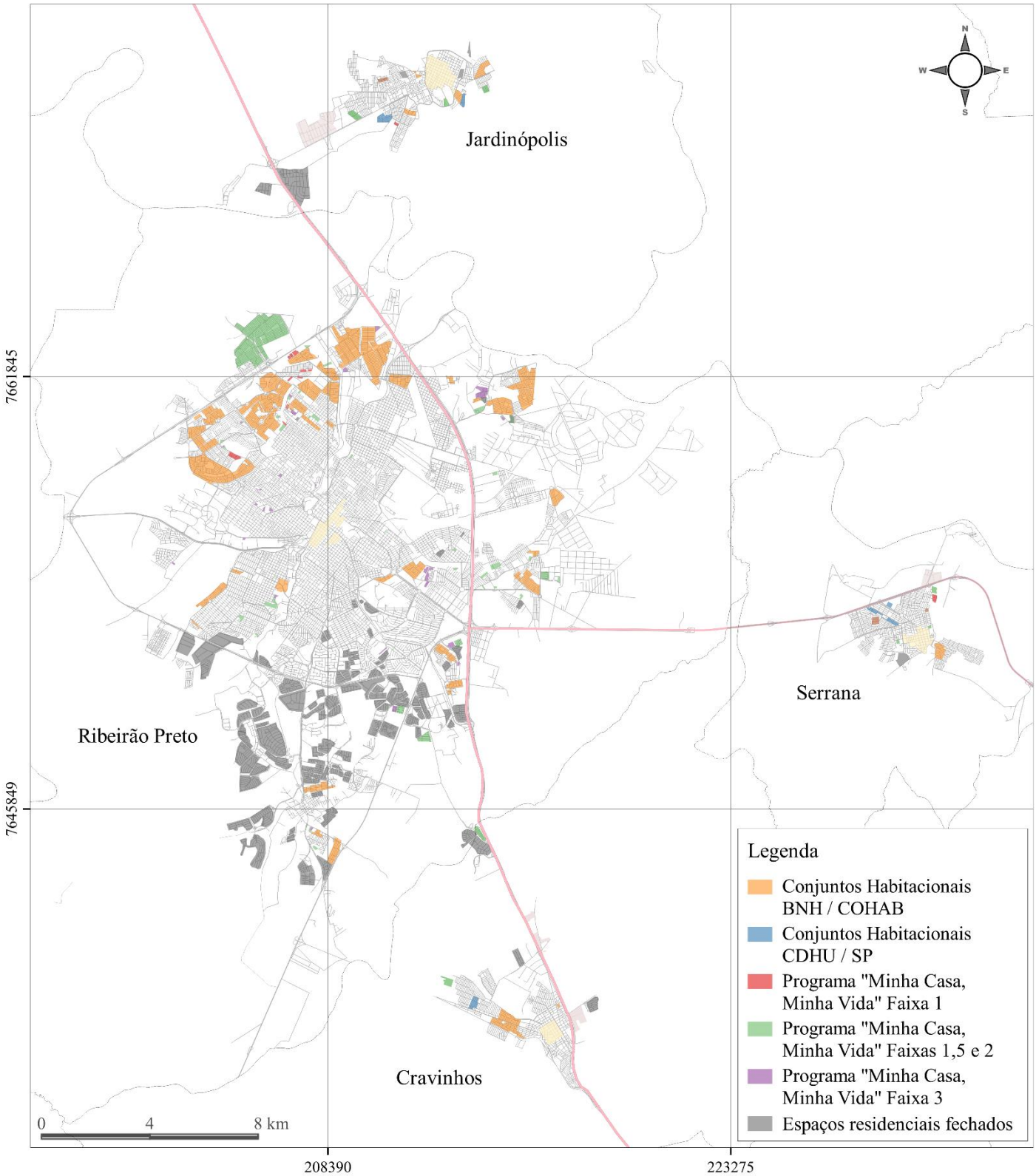
A partir do trabalho realizado no Projeto Temático "FragUrb", foi elaborado o mapa com a produção das políticas habitacionais implantadas pela COHAB-RP, pela CDHU e pelo PMCMV, e dos espaços residenciais fechados em Ribeirão Preto e para as demais cidades do estudo de caso, conforme pode ser observado no Mapa 27.

Os efeitos sobre a produção do espaço urbano acarretam, não só no aumento da produção em áreas das cidades do entorno, mas também nas necessidades de planejamento urbano e infraestrutura pública em níveis local e regional.

Os gestores entrevistados afirmam que reconhecem o avanço do capital imobiliário, sobretudo da forte centralidade que Ribeirão Preto exerce nas demandas por habitação nas cidades vizinhas. Há, também, uma preocupação sobre tal processo por parte dos entrevistados do setor público das pequenas cidades, tendo em vista o controle do poder privado sobre a terra, a concentração de renda, o ônus e as dificuldades do poder público local, em articulação com demais poderes e municípios, para manter certo controle. Na entrevista realizada com Secretário Municipal de Jardinópolis, é exposto:

> *Observo, observo. É bem visível. Tem uma turma que está enriquecendo, e outra turma, evidentemente, ficando mais pobre. E uma das funções do Estado é a transferência de renda, e o poder público tem intervindo, mas a sociedade tem que ter uma certa independência também, né, com empregos e tal, de modo a absorver a mão-de-obra e circular o dinheiro, a economia. Mas isso não está acontecendo não, a gente tá vendo hoje, muitas dificuldades nas empresas; tem muitas entidades, por exemplo, que não conseguem fazer mais eventos, e a prefeitura é quem está bancando praticamente tudo. Mas é uma coisa geral, é importante manter contato com outros secretários, outros prefeitos, né.* [...] *Isso não é tão formalizado. Nós temos, aqui, a (associação) da "Alta Mogiana", que trabalha mais nas questões de infraestrutura, resíduos sólidos, essas coisas. Essas questões mais econômicas, mais sociais, não está tendo esse olhar ainda, mas é uma coisa que inevitavelmente vai ter que acontecer, tem que trabalhar integrado, não adianta. Não é "isolado", você pode ter alguma coisa aqui no município, algum atrativo, mas o contexto micro e macro regional vai influenciar também, né. Hoje, por exemplo, a gente tá conseguindo, algumas indústrias que estão vindo para cá, porque aqui é mais barato, temos ainda uma reserva de áreas, é mais barato, e com "acesso", né. Então assim, eu vejo que, do jeito que está crescendo Ribeirão pra cá, e Jardinópolis pra lá, uma "conurbação".* [...] *(...) esse plano diretor, a gente antecipa isso aí, (processo de crescimento) de Ribeirão pra cá. Daqui pra lá (crescimento de Jardinópolis a Ribeirão), se não "segurar", é um prazo de 15-20 anos, no máximo 20 anos, tá "conurbado". Aí você pega, essa zona sul nossa, com a zona norte de Ribeirão, são as duas mais pobres, você entendeu? Do ponto de vista do planejamento urbano, é uma coisa muito grave, preocupante, de unir...* [...] (Entrevista realizada com Secretário Municipal de Jardinópolis, no ano de 2022).

Mapa 27 – Localização dos empreendimentos habitacionais em cidades componentes do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto.



SRC: EPSG 31983 - SIRGAS 2000 / UTM zone 23S.
Fontes: IBGE (2020; 2021); Prefeitura de Ribeirão Preto (2022); CDHU (2022); Ministério de Desenvolvimento Regional (2022); Melazzo et al; Camacho (2021).
Elaboração: João Vitor Pavoni (2023).

Outro ponto relevante, que pode ser observado pelo Mapa 27, é o do padrão de localização dos espaços residenciais fechados para população de alta renda, que conformam áreas de acesso direto à Ribeirão Preto, no caso de Jardinópolis e Cravinhos. O contraste também é perceptível, a partir da situação geográfica dos empreendimentos e conjuntos habitacionais para a população de renda média e baixa, população muito mais próxima e dependente dos serviços urbanos de cada cidade em específico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contato com as realidades das pequenas cidades proporcionou o entendimento das diversas formas de gestão das políticas públicas urbanas, formuladas em níveis estadual e federal por parte do Estado, mas que são materializadas na escala local.

As etapas procedimentais de contatos com as prefeituras municipais e com os setores privados foram de fundamental importância para o levantamento das informações das trajetórias das políticas habitacionais nos municípios e na Região de estudo, como também para o entendimento dos arranjos institucionais que se dão entre os níveis de governo, bem como da capacidade de gestão frente à produção do espaço intra e interurbano.

Dentro do trabalho teórico e procedimental, ressalta-se a importância da definição das etapas de construção da pesquisa, descritas na seção dos procedimentos metodológicos, fundamentação apoiada nas metodologias adotadas no Projeto Temático "FragUrb" e adaptada para o contexto das pequenas cidades analisadas nesta pesquisa.

Não nos propomos aprofundar na leitura e análise do processo de "fragmentação socioespacial", tal como proposto e trabalhado no referido Projeto Temático (Sposito, 2018) para a análise das cidades médias brasileiras, uma vez que a estrutura teórica e metodológica para a análise da região e das pequenas cidades possibilitaram a análise dos processos de diferenciação e de desigualdades socioespaciais, a partir da provisão da moradia e da habitação de interesse social.

Ressalta-se, mais uma vez, a relevância dos trabalhos de campo para a aplicação das técnicas e das ferramentas de pesquisa, como o diário de campo (blocos de notas e aplicativos de celular) para registro das observações e recuperação dos resultados obtidos.

Os itens sobre a discussão da região, enquanto teoria, recorte empírico e procedimento de análise, expostos no primeiro capítulo, deram a base para o início e aprofundamento de uma discussão sobre a produção e reprodução do espaço geográfico, bem como da caracterização e seleção das cidades a serem analisadas com maior profundidade.

A análise multiescalar, que começou pela delimitação da Região Imediata da cidade média de Ribeirão Preto, convergindo, posteriormente, para sua zona de influência principal correspondente ao Arranjo Populacional, e que direcionou a leitura para a produção do espaço urbano das pequenas cidades, demonstra a importância de se

considerar a leitura da produção do espaço que articula a vida urbana em uma dimensão regional forte, no caso, a leitura do urbano-regional.

Nesse sentido, a revisão dos estudos do IBGE, bem como a discussão apoiada nas referências sobre a produção do espaço urbano, desigualdades e diferenciação socioespacial, pequenas cidades e agentes produtores da habitação, contribuíram para o entendimento do objeto de estudo, bem como se estabeleceram como guias para a análise destes espaços, que apresentam suas particularidades e suas singularidades.

Também se ressalta que a leitura da formação socioespacial do recorte de estudo se constituiu como método de análise da produção do espaço e do processo de diferenciação das cidades. A análise dos dados demográficos entre décadas, a situação de cada cidade na rede urbana, os desmembramentos dos municípios, bem como os níveis de hierarquias estabelecidos a partir da análise de suas funções, já induzem às reflexões acerca da diferenciação social e espacial na escala das próprias cidades, tal como denotado pelos autores que foram utilizados neste trabalho.

Os dados secundários, provenientes do IBGE, da Fundação João Pinheiro e dos departamentos públicos que coordenam a produção das políticas de habitação no país, em seus diferentes níveis, puderam ser trabalhados e apresentados na forma de quadros, gráficos e mapas, viabilizando a análise da produção do espaço material e dos processos de urbanização, em intervalos temporais que se complementam com a discussão teórica acerca das políticas habitacionais implementadas nas cidades da região de estudo e, no geral, na trajetória da habitação de interesse social no país.

Em relação ao capítulo final, da discussão dos resultados, ressalta-se na análise a relação entre o crédito habitacional e as políticas habitacionais, que potencializam a atuação do setor privado da construção civil, bem como os desafios das gestões municipais de controlar o avanço da produção dos chamados “lotes populares”, direcionados para as camadas de mais baixa renda, ainda que existam alguns mecanismos legais e jurídicos, conforme observado em Jardinópolis.

Também se ressalta o aumento do financiamento imobiliário e a falta de manejo público com a questão da habitação, bem como a ausência de secretarias responsáveis para a questão habitacional, deixando a cargo de setores de planejamento urbano ou obras e serviços públicos gerais, além de constatada a ausência de planos e políticas municipais de habitação e pouca presença de conselhos de moradores de bairros.

É interessante pontuar o aumento da circulação regional de pessoas em procura de trabalho ou estudo, tendo em vista a situação geográfica dos municípios em relação à

Ribeirão Preto, bem como as estratégias e tentativas dos governos locais para suprir a demanda de trabalho, com redução de impostos e atrativos fiscais para as empresas. As desigualdades podem ser constatadas em nível local a partir da demanda de auxílios para alimentação, habitação, mobilidade (local e regional), trabalho, segurança pública, sobretudo em contexto pós-pandemia, que acentuou em diversos níveis o não acesso aos serviços básicos.

Uma das singularidades, conforme exposto no capítulo quatro, a partir dos trechos das entrevistas, foi o caso observado em Serrana, frente a promoção da habitação social pelo PMCMV Faixa 1, incluindo em uma mesma situação os agentes do Estado das políticas habitacionais do governo federal, estadual e municipal.

Algumas das particularidades, relativas às pequenas cidades analisadas, correspondem à situação geográfica dos empreendimentos do PMCMV, situados entre os limites da malha urbana, que contribuem gradativamente para a expansão territorial das cidades, além do crescimento do número de espaços residenciais fechados, processo que potencializa a diferenciação socioespacial intraurbana e, conforme analisado pelos mapas, uma tendência à diferenciação socioespacial com escalas para além daquela considerada estritamente local.

Contudo, ressalta-se que o trabalho priorizou uma análise das formas e processos, bem com a identificação dos agentes que produzem e reproduzem o espaço. A análise do processo de diferenciação pode ser aprofundada se considerarmos as desigualdades nos níveis de renda dos moradores e as dependências dos serviços urbanos necessários, localizados na própria cidade ou, no contexto desta pesquisa, uma vida urbana que se manifesta em uma escala regional.

É justamente nessa linha de pesquisa que novos estudos podem vir a identificar as relações entre portes demográficos de diferentes cidades, as relações que as cidades desempenham na rede urbana, bem como se dão as relações de produção do espaço urbano, que se manifestam na escala local, mas que são fortemente condicionadas também por outras escalas.

Ao escolher a habitação como principal elemento de análise, a partir de uma discussão de sua oferta, localização, consumo, acesso, histórico, papel do Estado e dos agentes privados, bem como local de convívio e de reprodução para a força de trabalho, ponto de partida e de chegada nos deslocamentos pendulares para trabalho ou estudo, é

possível estabelecer a análise de uma leitura do processo de diferenciação e de desigualdades que se configuram também no contexto da região.

REFERÊNCIAS

Aalbers, Manuel; Christophers, Brett. A habitação no centro da economia política. Cidades. **Comunidades e Territórios**, n. 38, 2019.

Abramo, Pedro. A dinâmica imobiliária. Elementos para o entendimento da espacialidade urbana. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano III, Nº especial, 1989.

Amore, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

Aparicio, Cimar Alejandro Prieto. **Habitação de interesse social no Estado de São Paulo**: a heterogeneidade social da população atendida pela CDHU. 2017. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Campinas, 2017.

Azevedo, Sérgio; Andrade, Luís. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Bastos, Rodrigo Dantas. **Economia política do imobiliário**: o Programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana do Brasil. 2012. 106 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2012.

Bernardelli, Mara Lúcia Falconi da Hora. **Pequenas cidades na região de Catanduva - SP**: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias. 2004. 374 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2004.

Bertin, Jacques. **Sémiologie Graphique**: les diagrammes, les réseaux, les cartes. Paris, Études de l'École des Hautes Études en sciences sociales, 2005.

Bolaffi, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: Maricato, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 37–70.

Bonduki, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, vol. xxix (127), 1994.

———————. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade, 1998.

Botelho, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume, 2007.

Buonfiglio, Leda Velloso. Habitação de Interesse Social. **Mercator (Fortaleza)**, v. 17, 2018.

Calixto, Maria José Martinelli Silva; Redón, Sergio Moreno. **O Programa minha casa minha vida e seus desdobramentos socioespaciais**: os novos vetores da produção do espaço em cidades médias brasileiras. 2021. 1 ed. Porto Alegre: Total Books, 2021.

Câmara, Gilberto; Davis, Clodoveu; Monteiro, Antônio Miguel Vieira. **Introdução à ciência da geoinformação**. Ministério da Ciência e Tecnologia. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE): São José dos Campos, 2001.

Cardoso, Adauto Lício; Jaenisch, Samuel Thomas; Aragão, Thêmis Amorim. **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Letra Capital Editora LTDA, 2017.

Cardoso, Adauto Lúcio; Aragão, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Lúcio Adauto (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

Carlos, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007b.

Carlos, Ana Fani Alessandri (org.); Souza, Marcelo Lopez (org.); Sposito, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A Produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

Carlos, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: Carlos, Ana Fani Alessandri (org.); Souza, Marcelo Lopez (org.); Sposito, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A Produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

———————. Diferenciação socioespacial. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, 2007a.

Chatel, Cathy *et al*. Representação Cartográfica da fragmentação. In: Góes, Eda Maria; Melazzo, Everaldo Santos (org.). **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

Chatel, Cathy; Sposito, Maria Encarnação Beltrão. Forma e dispersão urbanas no Brasil: fatos e hipóteses. Primeiros resultados do banco de dados BRASIPOLIS. **Revista Cidades**, v. 12, n. 21, 2015.

Christofoletti, Antônio. **Perspectivas da Geografia**. São Paulo: DIFEL, 1982.

Corrêa, Roberto Lobato. **A rede urbana**. São Paulo, Editora Ática, 1995.

———————. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. GEOUSP: **Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 30, p. 5-12, 2011.

———————. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, 2007.

———————. Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades. **Território**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 41-53, 1999.

———————. Agentes sociales, escalas y producción del espacio: elementos para una discusión. Ikara. **Revista de Geografías Iberoamericanas**, 2022.

———————. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática. 1989.

———————. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: Carlos, Ana Fani Alessandri (org.); Souza, Marcelo Lopez (org.); Sposito, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A Produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

Dos Santos, Danilo Brich. A COHAB-RP na produção do espaço urbano de Ribeirão Preto (SP). In: Faria, Rodrigo de; Miranda, Ana Luisa; Rizzatti, Helena (orgs.). **Urbanismo e urbanização em Ribeirão Preto**: história e desenvolvimento. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

Elias, Denise. **Globalização e agricultura**: a Região de Ribeirão Preto - SP. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

Endlich, Ângela Maria. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: Bovo, Marcos Clair; Da Costa, Fábio Rodrigues (org.). **Estudos Urbanos**: conceitos, definições e debates. Campo Mourão, Editora Unespar, 2017.

———————. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. 2006. 505 f. Tese (Doutorado em Geografia) -Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2006.

Fernandes, Sílvia Aparecida de Sousa. **Política habitacional no interior do estado de São Paulo**: a territorialização das Companhias Habitacionais. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

Fresca, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. **Mercator** - revista de Geografia da UFC, v. 9, n. 20, p. 75-81, 2010.

Fundação João Pinheiro. **Centro de Estatística e Informações do Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. **GeoSEADE**. 2023. Disponível em: <https://portalgeo.seade.gov.br/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Gamboa, Sílvio Sánchez. Quantidade-qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. In: Santos Filho, José Camilo dos; Gamboa, Sílvio Sánchez (org.). **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. 8ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

Góes, Eda Maria *et al*. Entrevistas com citadinos: perspectivas para a análise das práticas espaciais sob a lógica fragmentária. In: Góes, Eda Maria; Melazzo, Everaldo Santos (org.). **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

Góes, Eda Maria; Melazzo, Everaldo Santos. **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

Haesbaert, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

———————. **Regional-global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

Harvey, David. **La construcción social del espacio y del tiempo**: Una teoría relacional. Conferência, 1994.

Hartshorne, Richard. **Propósitos e natureza da geografia**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1978.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE / Coordenação de Geografia, 2016.

———————. **Censo demográfico 2000**: agregado por setor censitário dos resultados do universo. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

———————. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE / Coordenação de Geografia, 2017.

———————. **Divisão urbano-regional do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE / Coordenação de Geografia, 2021.

———————. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE / Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, 1957.

———————. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 out. 2022.

———————. **Regiões de influência das cidades**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE / Coordenação de Geografia, 2008.

———————. **Sinopse do censo demográfico**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

Jurado da Silva, Paulo Fernando *et al*. **Cidades pequenas no contexto brasileiro**: perspectivas de estudo. 1. ed. Porto Alegre: Totalbooks, 2023.

Jurado da Silva, Paulo Fernando; Sposito, Eliseu Savério. **Cidades Pequenas**: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Paco Editorial, 2012.

Klink, Jeroen Johannes. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

La Blache, Paul Vidal de. As características próprias da Geografia. In: Christofoletti, Antônio. **Perspectivas da Geografia**. São Paulo: DIFEL, 1982.

Lacoste, Yves. **A Geografia**: Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papirus, 1988.

Lefebvre, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisséa, 1972.

Lencioni, Sandra. Da cidade e sua região à cidade-região. In: LIMA, Luiz; Elias, Denise; Silva, José (org.). **Panorama da Geografia brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006.

———————. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003.

Lojkine, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Martins Martins Fontes, 1997.

Manhas, Adriana Capretz Borges da Silva. A expansão de Ribeirão Preto a partir do núcleo colonial Antônio Prado em 1887 e o início de uma geografia urbana. In: Faria, Rodrigo de; Miranda, Ana Luisa; Rizzatti, Helena (orgs.). **Urbanismo e urbanização em Ribeirão Preto**: história e desenvolvimento. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

Maricato, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____(Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

———————. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014.

———————. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 21, p. 33-52, 2009.

Marques, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], v. 35, n. 02, p. 14-33, jul. 2016.

Melazzo, Everaldo Santos *et al*. Securitization of Housing and Financialization of the City in Brazil. **Mercator, Fortaleza**, v. 20. 2021.

Melazzo, Everaldo Santos *et al*. Entre permanências e transformações: A reprodução das desigualdades socioespaciais a partir do PMCMV em Ribeirão Preto - SP. In: Calixto, Maria José Martinelli Silva; Redón, Sergio Moreno (Org.). **O Programa minha casa minha vida e seus desdobramentos socioespaciais**: os novos vetores da produção do espaço em cidades médias brasileiras. 1 ed. Porto Alegre: Total Books, 2021.

———————. Frente Metodológica Banco de Dados. In: Góes, Eda Maria; Melazzo, Everaldo Santos (org.). **Metodologia de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

Melazzo, Everaldo Santos. Estratégias fundiárias e dinâmicas imobiliárias do capital financeirizado no Brasil. **Mercator**, v. 12, n. 2, p. 29 a 40-29 a 40, 2013.

Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema de Habitação - SisHab**. Governo Federal. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt_br/assuntos/habitacao>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Miranda, Ana Luisa. Urbanização e metropolização na Região de Ribeirão Preto. In: Faria, Rodrigo de; Miranda, Ana Luisa; Rizzatti, Helena (orgs.). **Urbanismo e urbanização em Ribeirão Preto**: história e desenvolvimento. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

Moraes, Antônio. **Geografia**: Pequena história crítica. São Paulo: Hucitec, 2001.

Moreira Junior, Orlando. **Processos excludentes e produção do espaço urbano em cidades pequenas paulistas**: os casos de Capão Bonito, Buri e Ribeirão Grande. 2009. 196 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

Moura, Ana Clara Mourão. **Geoprocessamento na gestão e planejamento urbano**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2014.

Moura, Rosa. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE (Santiago)**, v. 38, n. 115, p. 5-31, 2012.

———————. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

Namur, Marly. A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano. **Ambiente Construído**, v. 4, n. 1, p. 55-66, 2004.

Negri, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

Negri, Barjas; Gonçalves, Maria Flora; Cano, Wilson. O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no Estado de São Paulo (1920-1980). In: Cano, Wilson (Org.). **A Interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: SEADE, 1988.

Oliveira, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. Boitempo Editorial, 2003.

Pavoni, João Vitor. **Produção do Espaço Urbano e a Política Habitacional em Pequenas Cidades Paulistas**. 2019. 112 f. Trabalho Final de Graduação. Bacharelado em Geografia. Faculdade de Ciências e Tecnologia UNESP, Presidente Prudente, 2019.

Ribeirão Preto, Prefeitura Municipal de. Companhia Habitacional de Ribeirão Preto. **Dados dos conjuntos habitacionais e municípios atendidos**. Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/cohab/municipios_atendidos>. Acesso em: 18 jul. 2023.

Ribeiro, Luiz; Azevedo, Sérgio. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: Ribeiro, Luiz; Azevedo, Sérgio (Org.) **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

Rodrigues, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **Revista cidades**, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

Roma, Cláudia Marques. **Segregação Sócio-espacial em Cidades Pequenas**. 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2008.

Royer, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo: USP, 2009.

———————. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo, 2002.

Santos, Milton. **A cidade como centro da região**: Definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1959.

———————. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

———————. **Espaço e Sociedade**: ensaios. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1982.

———————. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

———————. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, p. 81-99, 1977.

———————. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 1994.

São Paulo, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de. Secretaria da Habitação. **Dados e consulta sobre produção habitacional**. São Paulo. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/producao-habitacional/consultar_producao-habitacional>. Acesso em: 18 maio. 2023.

———————. **CDHU 50 anos**. Promovendo a Habitação Social no Estado de São Paulo. São Paulo, 2016.

Sauer, Carl. A morfologia da paisagem. In: CORRÊA, Roberto; ROSENDAHL, Zeny. **Paisagem, Tempo e Cultura**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.

Scott, Allen; Agnew, John; Soja, Edward; Storper, Michael. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates (São Paulo)**, n° 41, 11–25, 2001.

Shimbo, Lúcia Zanin. **Habitação social, Habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutoramento, Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, 2010.

———————. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos - Cebrap,** [S.L.], v. 35, n. 02, p. 118-133, jul. 2016.

Singer, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

Smolka, Martim. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. **Cadernos IPPUR-UFRJ**, Rio de Janeiro, p. 41-78, 1989.

Sodré, Nelson Werneck. **Introdução à geografia**: geografia e ideologia. Rio Grande do Sul: Vozes, 1987.

Soja, Edward. Para além de postmetrópolis. **Revista UFMG**, n. 20, p. 137-167, 2013.

Souza, Marcelo Lopes de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

———————. O desafio da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial. In: Souza, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 466-511.

Sposito, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia**: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Sposito, Eliseu Savério; Sposito, Maria Encarnação Beltrão. Fragmentação Socioespacial. **Mercator**, Fortaleza, v.19, e19015, 2020.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias: reestruturação da cidade e reestruturação urbana. In _____(org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão; Sposito, Eliseu Savério. Reestruturação econômica, reestruturação urbana e cidades médias. Anais do RII. Belo Horizonte, 2012.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: Corrêa, Roberto Lobato *et al* (org.) **A cidade contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão; Góes, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades**. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

Sposito, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: Carlos, Ana Fani Alessandri (org.); Souza, Marcelo Lopez (org.); Sposito, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A Produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

———————. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

———————. **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira**: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos - FragUrb. 78 fl. Projeto Temático Fapesp, 2018.

———————. **O chão arranha o céu**: a lógica da (re) produção monopolista da cidade. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.

———————. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In: Freitas-Firkowisk, Olga Castreghini de *et al* (org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios da pesquisa na América latina. 1a ed. - San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016.

Turra Neto, Nécio. **Pesquisa Qualitativa em Geografia**. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Valença, Márcio Moraes. Anotações Críticas acerca da política habitacional Brasileira. In: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. (Org.) **Direito à Moradia Adequada - o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

———————. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos metrópole**, n. 09, p. 165-171, 2003.

Valladares, Lícia do Prado (Org.) **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.