



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

BÁRBARA CAETANO DAMASCENO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL
EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA – 2000-2020**

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU
2021

BÁRBARA CAETANO DAMASCENO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL
EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA – 2000-2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Bauru, como requisito final para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU

2021

Autorizo a divulgação e reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: badamasceno@hotmail.com

D155p

Damasceno, Bárbara Caetano

Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020 / Bárbara Caetano Damasceno. -- Bauru, 2021
299 p. : il., tabs., fotos, mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru

Orientador: Jefferson Oliveira Goulart

1. Política Habitacional. 2. Déficit Habitacional. 3. PMCMV. 4.
Política Urbana. 5. Cidades Médias. I. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE BÁRBARA CAETANO DAMASCENO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 22 dias do mês de junho do ano de 2021, às 16:00 horas, por meio de Videoconferência, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de BÁRBARA CAETANO DAMASCENO, intitulada **POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA – 2000-2020**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Prof. Dr. JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador – Participação Virtual), do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru; Prof. Dr. NILSON GHIRARDELLO (Participação Virtual) do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru; e Prof.^a Dr.^a LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER (Participação Virtual) do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAU/USP. Após a exposição pela mestrande e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, a discente recebeu o conceito final: **APROVADA**. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo(a) Presidente(a) da Comissão Examinadora.



Prof. Dr. JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa é resultado do apoio de muitas pessoas, que doaram o seu conhecimento, tempo, contribuições e apoio essenciais para que esta investigação existisse.

Ao Jefferson, pela confiança, incentivo e oportunidade. Enquanto meu orientador, sempre se fez presente em todas as etapas do trabalho, me ajudando a elucidar os dados e informações levantadas e pela paciência em contribuir com a minha trajetória profissional e intelectual.

Às professoras membros da banca de qualificação, Prof.^a Dr.^a Luciana Oliveira Royer, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP, e a Prof.^a Dr.^a Rosio Fernández Baca Salcedo, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da FAAC-UNESP, cujos questionamentos e apontamentos foram essenciais para o amadurecimento da pesquisa.

Agradeço ao Prof. Dr. Estevam Vanale Otero, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP, pela referência que é, amizade, pelos debates intelectuais e acompanhamento em minha trajetória profissional e intelectual desde a graduação.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAAC-UNESP, pelo incentivo à vida acadêmica e ao atendimento prestativo e dúvidas.

Aos técnicos da Secretaria Municipal de Obras de Piracicaba, da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba e ao técnico Márcio Pizol do Instituto de Pesquisas e Planejamento e da Prefeitura Municipal de Piracicaba.

Aos técnicos da Secretaria Municipal de Habitação de Limeira e da Secretaria Municipal de Planejamento de Bauru.

Ao secretário municipal de habitação de Jahu, Giovanni Costa, pela disponibilização de bases de dados fundamentais para a pesquisa.

Aos familiares, amigos, e companheiros de profissão, pelo incentivo, ajuda desde a graduação, grupos de estudos, leitura e correção dos textos, apoio e força nos momentos de aflição. Por tornarem este processo mais divertido e menos solitário.

E, por fim, o presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Dedico esta dissertação à mulher da minha vida,
que tenho a honra de chamar de mãe, Fátima,
por todo amor e apoio incondicional.

DAMASCENO, B. C. **Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2021.

RESUMO

A presente pesquisa analisa as características, o alcance e os impactos das políticas públicas de habitação social em quatro cidades médias do interior paulista (Bauru, Jahu, Limeira e Piracicaba) no período 2000-2020, avaliando a relação entre a provisão de moradias e déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Ao longo do século XX, há traços marcantes nos processos de desenvolvimento e urbanização do Brasil, notadamente a escassez de moradia para os estratos sociais de baixa renda, clivagem centro-periferia e adoção de um modelo segregador na produção do espaço urbano. Nesses termos, o trabalho relaciona o processo histórico de desenvolvimento urbano do país e das cidades selecionadas com as correspondentes políticas públicas de habitação social. Formula-se, assim, um quadro comparativo das políticas implantadas e dos resultados produzidos, bem como de seus impactos na estrutura urbana desses municípios. A escolha desse recorte empírico permitiu analisar a evolução do déficit e da inadequação domiciliar, assim como comparar os achados originais da investigação com o balanço da literatura sobre as políticas públicas de habitação social brasileira que se concentra nas grandes regiões metropolitanas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Habitacional; Déficit Habitacional; PMCMV; Política Urbana; Cidades Médias.

DAMASCENO, B. C. **Public policies on social housing in medium-sized cities in the paulista inland – 2000-2020**. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) – College of Architecture, Arts, Communication and Design, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2021.

ABSTRACT

This research analyzes the characteristics, reach and the impacts of public policies on social housing in four medium-sized cities in the paulista inland (Piracicaba, Limeira, Bauru e Jahu), in the period 2000-2020, evaluating the relation between housing provision and quantitative and qualitative deficit. Along the 20th century, there are marked traces in Brazil's development and urbanization processes, notably the shortage of housing for the low-income social strata, the center-periphery cleavage, and the adoption of a segregating model in the production of urban space. In these terms, the work must relate the historical process of urban development of the country and selected cities with the corresponding public policies for social housing. Therefore a comparative board of the policies implemented and the results produced, as well as of their contemporary impacts on the urban structure of these municipalities. The choose of this empirical section allowed analyze the evolution of the housing shortage and inadequacy, as well as to compare the originals research with the balance of the literature on Brazilian social housing policies, which focuses on the large metropolitan regions.

KEYWORDS: Housing Policy; Housing Shortage; PMCMV; Urban Policy; Medium-Sized Cities.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução populacional de Piracicaba (1940-2010)	68
Gráfico 2 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Piracicaba – 1970-2010 (em %)	69
Gráfico 3 – Evolução populacional de Limeira (1940-2010).....	81
Gráfico 4 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Limeira – 1970-2010 (em %)	82
Gráfico 5 – Evolução populacional de Bauru (1940-2010).....	95
Gráfico 6 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Bauru – 1970-2010 (em %)	96
Gráfico 7 – Evolução populacional de Jahu (1940-2010).....	107
Gráfico 8 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Jahu – 1970-2010 (em %)	109
Gráfico 9 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Piracicaba (1961-2020)	146
Gráfico 10 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Limeira (1961-2020)	175
Gráfico 11 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Bauru (1951-2020) ...	201
Gráfico 12 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Jahu (1961-2020) ...	229
Gráfico 13 – Saldo do déficit de moradias e produção habitacional até 3 S.M. – 2001-2010 (em %).....	246
Gráfico 14 – Saldo do déficit de moradias e produção habitacional até 3 S.M. – 2011-2020 (em %).....	247
Gráfico 15 – Unidades habitacionais produzidas por fases do PMCMV (2009-2020)	261

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Inserção regional das cidades no estado de São Paulo	63
Mapa 2 – Rede urbana da Aglomeração Urbana de Piracicaba	64
Mapa 3 – Rede urbana das Regiões Geográficas Imediatas de Bauru e Jahu	65
Mapa 4 – Localização do município de Piracicaba	67
Mapa 5 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (1971-1980).....	73
Mapa 6 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (1981-2000).....	75
Mapa 7 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (2001-2020)	78
Mapa 8 – Localização do município de Limeira	79
Mapa 9 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-1980)	86
Mapa 10 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-2000)	89
Mapa 11 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-2020)	92
Mapa 12 – Localização do município de Bauru	94
Mapa 13 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-1980).....	100
Mapa 14 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-2000).....	102
Mapa 15 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-2020)	105
Mapa 16 – Localização do município de Jahu	106
Mapa 17 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-1980).....	113
Mapa 18 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-2000).....	115
Mapa 19 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-2020).....	118
Mapa 20 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Piracicaba (2000-2020)	123
Mapa 21 – Densidade demográfica de Piracicaba – 2000 (hab./ha.).....	125
Mapa 22 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Piracicaba (2000)	126
Mapa 23 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Piracicaba (2000)	128

Mapa 24 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Piracicaba (2001-2010)	133
Mapa 25 – Vazios urbanos em Piracicaba (2003)	134
Mapa 26 – Densidade demográfica de Piracicaba – 2010 (hab./ha.).....	135
Mapa 27 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Piracicaba (2010)	137
Mapa 28 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Piracicaba (2010).....	138
Mapa 29 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Piracicaba (2011-2020)	144
Mapa 30 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Limeira (2000-2020)	150
Mapa 31 – Densidade demográfica de Limeira – 2000 (hab./ha.).....	153
Mapa 32 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Limeira (2000)	154
Mapa 33 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Limeira (2000).....	156
Mapa 34 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Limeira (2001-2010)	160
Mapa 35 – Densidade demográfica de Limeira – 2010 (hab./ha.).....	163
Mapa 36 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Limeira (2010)	165
Mapa 37 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Limeira (2010).....	166
Mapa 38 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Limeira (2011-2020)	172
Mapa 39 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Bauru (2000-2020)	179
Mapa 40 – Densidade demográfica de Bauru – 2000 (hab./ha.).....	181
Mapa 41 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Bauru (2000).....	182
Mapa 42 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Bauru (2000)	184
Mapa 43 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Bauru (2001-2010)	188
Mapa 44 – Densidade demográfica de Bauru – 2010 (hab./ha.)	190

Mapa 45 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Bauru (2010).	191
Mapa 46 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Bauru (2010)	193
Mapa 47 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Bauru (2011-2020)	199
Mapa 48 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Jahu (2000-2020)	206
Mapa 49 – Densidade demográfica de Jahu – 2000 (hab./ha.).....	208
Mapa 50 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Jahu (2000) ..	210
Mapa 51 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Jahu (2000)	211
Mapa 52 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Jahu (2001-2010)	216
Mapa 53 – Densidade demográfica de Jahu – 2010 (hab./ha.).....	219
Mapa 54 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Jahu (2010) ..	220
Mapa 55 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Jahu (2010)	221
Mapa 56 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Jahu (2011-2020)	227

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional.....	21
Quadro 2 – Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios	22

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Piracicaba – 1940-2010 (em % ao ano)	69
Tabela 2 – Evolução do Produto Interno Bruto de Piracicaba – 1970-2010 (reais constantes de 2000)	70
Tabela 3 – Renda, pobreza e desigualdade em Piracicaba (1991-2010)	77
Tabela 4 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Limeira – 1940-2010 (em % ao ano)	81
Tabela 5 – Evolução do Produto Interno Bruto de Limeira – 1970-2010 (reais constantes de 2000)	83
Tabela 6 – Renda, pobreza e desigualdade em Limeira (1991-2010).....	90
Tabela 7 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Bauru – 1940-2010 (em % ao ano)	95
Tabela 8 – Evolução do Produto Interno Bruto de Bauru – 1970-2010 (reais constantes de 2000)	97
Tabela 9 – Renda, pobreza e desigualdade em Bauru (1991-2010).....	103
Tabela 10 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Jahu – 1940-2010 (em % ao ano)	108
Tabela 11 – Evolução do Produto Interno Bruto de Jahu – 1970-2010 (reais constantes de 2000)	110
Tabela 12 – Renda, pobreza e desigualdade em Jahu (1991-2010)	117
Tabela 13 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Piracicaba (2000-2020)	121
Tabela 14 – Déficit habitacional básico em Piracicaba (2000).....	128
Tabela 15 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)	129
Tabela 16 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000).....	129
Tabela 17 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)	130
Tabela 18 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000).....	130
Tabela 19 – Déficit habitacional em Piracicaba (2010).....	140

Tabela 20 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010).....	141
Tabela 21 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)	141
Tabela 22 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)	142
Tabela 23 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)	142
Tabela 24 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Limeira (2000-2020)	148
Tabela 25 – Déficit habitacional básico em Limeira (2000)	157
Tabela 26 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)	157
Tabela 27 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000).....	158
Tabela 28 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)	158
Tabela 29 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000).....	159
Tabela 30 – Déficit habitacional em Limeira (2010)	168
Tabela 31 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010)	169
Tabela 32 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)	169
Tabela 33 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)	170
Tabela 34 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)	170
Tabela 35 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Bauru (2000-2020)	177
Tabela 36 – Déficit habitacional básico em Bauru (2000)	184
Tabela 37 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)	185
Tabela 38 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000).....	185
Tabela 39 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)	186

Tabela 40 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000).....	186
Tabela 41 – Déficit habitacional em Bauru (2010).....	195
Tabela 42 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010).....	196
Tabela 43 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010).....	196
Tabela 44 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010).....	197
Tabela 45 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010).....	197
Tabela 46 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Jahu (2000-2020).....	204
Tabela 47 – Déficit habitacional básico em Jahu (2000).....	212
Tabela 48 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000).....	212
Tabela 49 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000).....	213
Tabela 50 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000).....	213
Tabela 51 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000).....	214
Tabela 52 – Déficit habitacional em Jahu (2010).....	223
Tabela 53 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010).....	224
Tabela 54 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010).....	224
Tabela 55 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010).....	225
Tabela 56 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010).....	225
Tabela 57 – Proporção de atendimento do déficit habitacional por faixa de renda – 2000-2020 (em %).....	251
Tabela 58 – Produção habitacional quantitativa por faixa de renda – 2000-2020.....	255

Tabela 59 – Comparativo contratações do PMCMV e déficit habitacional urbano (até 2021)	259
Tabela 60 – <i>Ranking</i> de contratações no estado de São Paulo pelo PMCMV (2009-2021) – quinze primeiras posições.....	266
Tabela 61 – Saldo de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV (2009-2021).....	267

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APT.	Apartamento
AUP	Aglomeración Urbana de Piracicaba
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CHTB	Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores de Bauru
CNH	Conselho Nacional de Habitação
COHAB	Companhia de Habitação
CSA.	Casa
EMB.	Embrião
EMDHAP	Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNH	Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUMDHAP	Fundo Municipal para a Habitação de Interesse Social
HA.	Hectare
HAB.	Habitantes
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
IPPLAP	Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba
IBH	Instituto Brasileiro da Habitação
IDHM	Índices de Desenvolvimento Humano Municipal
INOCOOP	Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
LTE.	Lote
MMP	Macrometrópole Paulista
MCidades	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MP	Medida Provisória
OGU	Orçamento Geral da União

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMB	Prefeitura Municipal de Bauru
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMJ	Prefeitura Municipal de Jahu
PML	Prefeitura Municipal de Limeira
PMP	Prefeitura Municipal de Piracicaba
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNRU	Programa Nacional de Habitação Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subhabitação
RAC	Região Administrativa de Campinas
RAB	Região Administrativa de Bauru
RGIn	Região Geográfica Intermediária
RGIm	Região Geográfica Imediata
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEHAB	Secretaria de Habitação de Limeira
S.M.	Salários Mínimos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras de Piracicaba
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento de Bauru
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SOB.	Sobrado
TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População
VTI	Valor da Transformação Industrial
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
-------------------------	----------

CAPÍTULO 1

PROVISÃO HABITACIONAL, IDEOLOGIA DOMINANTE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL.....	12
---	-----------

1.1. O problema social da habitação	13
1.2. O conceito de déficit habitacional e a inadequação de domicílios	18
1.3. Trajetória das políticas públicas habitacionais no Brasil	25
1.3.1. Origens da intervenção estatal – 1930-1964	30
1.3.2. O Banco Nacional de Habitação e a provisão habitacional em escala de massas – 1964-1986.....	34
1.3.3. Descentralização, estadualização e municipalização – 1986-2000	39
1.3.4. Dinamização da política habitacional e o Programa Minha Casa, Minha Vida – 2000-2020	45
1.4. Balanço avaliativo da política pública habitacional – 2000-2020.....	52

CAPÍTULO 2

PROCESSO HISTÓRICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E URBANÍSTICA DAS CIDADES MÉDIAS	58
--	-----------

2.1. Processo histórico de desenvolvimento urbano e caracterização socioeconômica do recorte territorial.....	59
2.2. Piracicaba.....	66
2.3. Limeira	79
2.4. Bauru.....	93
2.5. Jahu	105

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL, EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS E ESTRUTURAÇÃO URBANA	119
--	------------

3.1. Políticas públicas de habitação social, evolução das necessidades habitacionais e estruturação urbana	120
---	-----

3.2. Piracicaba.....	120
3.3. Limeira	148
3.4. Bauru.....	176
3.5. Jahu	203

CAPÍTULO 4

HABITAÇÃO E CIDADE EM REALIDADES METROPOLITANAS

E NÃO-METROPOLITANAS.....231

4.1. A clivagem centro-periferia, o tema da segregação socioespacial e a centralidade das regiões metropolitanas.....	232
4.2. Políticas implantadas, resultados produzidos e impactos na estrutura urbana no interior paulista.....	241
4.3. Avaliação das políticas públicas de habitação social em diferentes escalas urbanas.....	255

CONSIDERAÇÕES FINAIS269

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....274

APÊNDICES.....296

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a política habitacional. Portanto, um binômio que combina a ação do Estado à provisão de moradia e que, necessariamente, requer uma abordagem multidisciplinar em razão de sua complexidade.

O problema social da habitação na América Latina expressa uma crise histórica e estrutural, da qual o Brasil não constitui uma exceção. Múltiplos fatores convergiram para a conformação dessa problemática nos países subdesenvolvidos, os quais remontam às próprias origens de nossa formação social hierárquica, aos modelos de desenvolvimento adotados e aos respectivos ordenamentos territoriais. Tais problemas estão relacionados ao nosso processo de modernização capitalista, à intensa industrialização tardia, ao padrão desigual de urbanização e, notadamente, ao modelo capitalista dependente vigente nessas paragens.

Por todas essas razões, a análise e a compreensão do problema social da habitação exigem o reconhecimento de que essa questão tampouco se resume à falta de moradias, uma vez que tal abordagem tenderia a ocultar as causas que o estruturam e que permitem sua conservação como um agudo problema social até os dias de hoje, mesmo com a agregação de variáveis originais e de novos formatos institucionais.

No período recente, diversas produções acadêmicas vêm analisando as lógicas do processo de urbanização e de produção do espaço urbano, bem como sua crescente associação às formas capitalistas contemporâneas com a finalidade de absorver o capital excedente (HARVEY, 2011; ROLNIK, 2019; FIX, 2011). Não obstante, parcela significativa dessa literatura se debruça sobre o contexto dos grandes centros urbanos e metrópoles, de modo que ainda são bastante incipientes os estudos sobre a questão urbana em realidades distintas, particularmente que permitam a caracterização das formas de produção do espaço e da problemática habitacional em cidades médias. Não obstante, desde a segunda metade do século passado, essas cidades passaram a enfrentar problemas antes restritos às realidades metropolitanas, tornando ainda mais complexas as necessidades por moradia.

O processo de urbanização no Brasil se intensificou desde 1930 e ganhou complexidade a partir dos anos de 1950 mediante a afirmação do projeto nacional-desenvolvimentista da Era Vargas, o qual ganhou forma por meio do modelo de substituição de importações. O Sudeste foi a região do país onde esse processo se apresentou de forma mais acentuada, caracterizando-se pela concentração industrial nos centros urbanos e fluxo migratório, representando, assim, grande oportunidade de acumulação de capital e crescimento econômico. Apesar disso, os

processos de urbanização e de industrialização também trouxeram profundas transformações qualitativas e morfológicas que reestruturaram o espaço urbano (DEÁK; SCHIFFER, 2015).

Até meados da década de 1950, a rede urbana brasileira se apresentava de forma fragmentada, desarticulada e concentrada em poucas grandes cidades, visto que a industrialização em curso ao longo século XX resultou na explosão metropolitana, induzindo a concentração econômica e demográfica nessas mesmas regiões, uma vez que, nesse mesmo período, a interiorização do desenvolvimento ficou constrangida pelo desequilíbrio do sistema urbano brasileiro (OTERO, 2016).

Esse quadro foi alterado a partir de 1960-1970, quando tem início um conjunto de ações e políticas voltadas à desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, sobretudo do setor secundário, o que favoreceu o desenvolvimento de aglomerações urbanas fora da rede urbana metropolitana (ASCHER, 2001). Através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o país registrou “políticas urbanas e econômicas voltadas ao desenvolvimento das cidades médias brasileiras” (OTERO, 2016, p. 24), as quais objetivavam equilibrar o sistema interurbano e urbano-regional, atenuar o fluxo migratório dos grandes centros urbanos e metrópoles, e conferir maior eficiência para alguns ramos produtivos, promovendo a expansão da economia nacional através da desconcentração industrial (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Até a metade do século XX o interior paulista era um dos poucos territórios que apresentavam um conjunto de centros intermediários articulados em rede, cuja estrutura conformada originalmente pelo complexo cafeeiro lhe permitiu se apresentar como um território privilegiado para o espraiamento da indústria (NEGRI, 1994). Essa característica induziu e facilitou que a desconcentração industrial fosse direcionada principalmente para as cidades médias do interior paulista, processo que contribuiu para a consolidação de aglomerações urbanas não metropolitanas com diferentes articulações e espacialidades (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Assim, as cidades médias se tornaram as maiores beneficiadas do ‘espraiamento espacial da riqueza nacional’ (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Para evitar mal-entendido, a presente pesquisa adotará o conceito de cidades médias como aquelas que desempenham determinado papel na estrutura urbana e regional, com capacidade de polarizar, influenciar e articular relações de toda ordem com um número significativo de cidades menores, funcionando como anteparos e suportes às metrópoles regionais, de modo a não estabelecer com estas uma unidade funcional contínua e/ou contígua (SPOSITO, 2001; TRINDADE JUNIOR, 2011). Portanto, o conceito aqui assumido transcende

o critério estritamente demográfico adotado pelo IBGE, que categoriza esse grupo de cidades como aquelas que possuem entre 100 e 500 mil habitantes.

A princípio, a adoção do aspecto demográfico como balizador para a classificação das cidades médias remonta ao século passado, quando, “nesse período, (essas) cidades tinham como função primordial a contenção dos fluxos migratórios direcionados às grandes metrópoles” (RAMOS; MATOS; GARCIA, 2011, p. 44). Segundo os autores, essa categoria de centro urbano cumpriu um papel decisivo ao longo do processo de redistribuição espacial da população urbana do país e de espraiamento da riqueza nacional. E conquanto este critério permita uma aproximação com esses centros urbanos, a crescente importância dessas cidades na rede urbana traz consigo a necessidade de pensá-las para além disso, visto que, como mostra Bogniotti (2018), os dados demográficos são insuficientes para traçar o perfil dessa categoria de cidades quanto ao desempenho na rede urbana, tampouco suas particularidades.

A presente pesquisa analisa cidades médias do interior paulista, uma vez que a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) tem sido objeto de extensos estudos acadêmicos sobre seus processos de desenvolvimento urbano (VILLAÇA, 2015; CALDEIRA, 2011). Nesses termos, faz-se um estudo comparado entre quatro municípios: Bauru, Jahu¹, Limeira e Piracicaba. Essa escolha permite formular análises mais abrangentes inclusive para cotejá-los com dados disponíveis de outras realidades urbanas. Fato é que os territórios do interior paulista pouco têm sido investigados, de modo a permitir a compreensão das lógicas de produção do espaço urbano e da urbanização e sua crescente relevância no capitalismo contemporâneo como forma de absorver o capital excedente (HARVEY, 2011; ROYER, 2009).

O recorte territorial da pesquisa será composto por dois grupos: i) Piracicaba e Limeira; e ii) Bauru e Jahu. De acordo com o IBGE (2020), o primeiro grupo é composto por duas cidades hierarquicamente classificadas em sua rede urbana como Capital Regional de Nível C². O segundo grupo caracteriza-se por ser formado por um Centro sub-regional C³, subordinado à rede de influência de uma Capital Regional de Nível B. Importa destacar que os municípios selecionados integram importantes regiões do interior paulista: Piracicaba e Limeira são as cidades mais populosas da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP), unidade territorial pertencente à Região Administrativa de Campinas (RAC) e à Macrometrópole Paulista (MMP),

¹ A grafia aqui adotada reproduz o padrão institucional utilizado pela Prefeitura do Município. Disponível em: <<http://www.jau.sp.gov.br/>>. Acesso em 5 nov. 2020.

² As Capitais Regionais são consideradas “centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios” (IBGE, 2008).

³ Por Centro Sub-regional entendem-se os “centros com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial; têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais” (IBGE, 2008).

enquanto Bauru e Jahu são os dois municípios mais populosos da Região Administrativa de Bauru (RAB). Portanto, optou-se por escolher duas cidades situadas nos limites da MMP, porém, com realidades não metropolitanas, além de outras duas fora desses limites. Tal escolha metodológica permite avaliar o grau de importância da inserção regional desses municípios quanto ao desenvolvimento e produção do espaço urbano, especialmente os impactos da política habitacional nas últimas décadas.

Não foram somente as indústrias que migraram das metrópoles para esses centros urbanos médios, mas também os problemas urbanos (CANO, 2011; NEGRI, 1996). Logo, à medida que a precariedade urbana e habitacional se intensificou em todo o país, tornou-se cada vez evidente a responsabilidade do Estado no enfrentamento e atendimento dessas carências que rapidamente se avolumaram, de maneira especial a dos setores de mais baixa renda que foram alijados do mercado imobiliário formal e da oferta habitacional.

Se as explicações sobre o problema habitacional já não são uma tarefa fácil, mais difícil ainda é sua mensuração e caracterização. Nessa tentativa, o déficit habitacional é um dos indicadores mais difundidos no campo das políticas públicas de habitação para tal finalidade, conquanto seja forçoso afirmar que a problemática habitacional pela perspectiva social não deva ser como sinônimo de déficit. Porém, o que a princípio poderia ser um importante esforço metodológico para descortinar as necessidades por moradia acaba sendo reduzido a uma questão de demanda. Ou seja, reduzir a complexidade socioeconômica da questão habitacional a um conceito de déficit esvaziado pouco tem a contribuir para enfrentar a realidade que nos é posta, tendo como consequência o afastamento da moradia como categoria de serviço público para recolocá-la como uma mercadoria.

Assim sendo, muitas políticas habitacionais acabam incorporando esse viés reducionista do problema. Apesar de o discurso hegemônico enfatizar que as políticas buscam prioritariamente equacionar o déficit habitacional, as respostas e os resultados produzidos geralmente exprimem como elas buscam, na verdade, responder a outras questões que não a da moradia, a saber: tratamento da crise econômica, estímulo ao setor da construção civil, conservação/manutenção de apoio político, dentre outras.

As políticas públicas de habitação social no Brasil firmaram suas bases sob essa contradição básica entre o direito à moradia e a habitação como mercadoria, pois abordaram o problema social da habitação como uma questão quantitativa de mercado. A despeito dessa constatação, é preciso historicizar a trajetória dessas políticas habitacionais de maneira a distinguir suas particularidades, inovações, permanências e retrocessos, pois diferentes conjunturas socioeconômicas e distintos modelos institucionais produziram resultados

igualmente diversos. Isto não implica dizer, entretanto, que não existam características comuns aos diferentes períodos e modelos de políticas habitacionais, especialmente quando analisadas a partir de quatro variáveis analíticas (ARRETCHE, 1990): i) produção (financiamento, promoção e forma de edificação); ii) distribuição (destino das unidades habitacionais e a forma de propriedade estimulada); iii) consumo (interferência estatal nos preços e condições de acesso) e iv) a cobertura (grau de abrangência). O exame dessas variáveis permite observar certo grau de continuidade nas formas de intervenção do Estado.

Particularmente nas duas últimas décadas – recorte cronológico desta pesquisa –, essas políticas atingiram seu ápice, quando se verificou uma expressiva produção em massa de habitação subsidiada, sobretudo, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No caso das cidades médias paulistas, com destaque para aquelas onde a atividade imobiliária já era muito acentuada, “o Programa foi capaz de contratar unidades habitacionais em números nunca vistos e que não podem ser explicados nem do ponto de vista do déficit habitacional, tampouco da demanda por novos domicílios” (OTERO; DAMASCENO, 2019, p. 1). Pois bem, as respostas para esse cenário se encontram no papel fundamental desempenhado pela política habitacional na dinamização econômica e na produção do espaço urbano, como reflexo da necessidade de expansão da atividade imobiliária e do setor financeiro. Isto é, logo que se intensifica a habitação como uma questão de mercado, consolida-se uma dinâmica autenticamente capitalista no cerne dessas políticas públicas, que não mais visam somente à efetivação do direito à moradia.

E é precisamente por essa razão que essa produção pública de novas moradias, de forma inédita, foi capaz de se aproximar (quantitativamente) da superação do déficit de moradias num curto período de tempo. A amplitude dessa produção quantitativa torna indispensável avaliar suas principais características dessa produção de moradias, procurando compreender se ela efetivamente respondeu às necessidades por moradia nessas cidades, conforme se propunha. Nesses termos, a pergunta chave é: até que ponto essa produção habitacional de interesse social pode ser explicada a partir do déficit habitacional?

A resposta a essa pergunta posiciona o trabalho, portanto, no campo avaliativo das políticas públicas de habitação. Tratando sobre o contexto geral sobre o tema, Cunha (2018) afirma que a relevância da avaliação de políticas públicas e programas governamentais consiste no seu potencial de subsidiar a formulação e o planejamento das políticas, bem como da gestão governamental. Esse instrumento informa a necessidade de reformulações ou ajustes das ações públicas, seja durante a implantação, na manutenção ou até mesmo na interrupção dessas ações. Além disso, as informações obtidas por meio de uma avaliação permitem uma alocação de recursos mais apropriada, maximizar os gastos públicos, identificar os êxitos e também

superar possíveis gargalos encontrados. Em síntese, conquanto se possa responder tópicos mais específicos:

O motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação (SILVA, 1999 *apud* CUNHA, 2018, p. 30).

As funções atribuídas às avaliações de políticas, e que variaram ao longo dos anos à medida que a própria Administração Pública evoluiu, podem ser divididas entre: informação, alocação e legitimação (DERLIEN, 2001). No primeiro caso, o autor aponta que procura-se avaliar como essas políticas públicas funcionam, os efeitos por elas produzidos, se alcançaram os objetivos traçados, apontar os aspectos positivos e negativos, e, por fim, melhorar as falhas apontadas. Com o foco voltado à dimensão quantitativa – que, segundo Cunha (2018), visa implantar uma alocação orçamentária racional –, o papel da segunda função é avaliar quais programas podem ser cortados, quais as consequências da privatização de determinadas atividades públicas e como alcançar maiores rendimentos aos recursos destinados para essas políticas. Já a legitimação, diferente das demais, trata do contexto político no qual elas são avaliadas e das condições fiscais na qual se inserem, visto que esses elementos desempenham papel significativo para sua legitimação ou deslegitimação enquanto política pública.

Como se trata de uma pesquisa avaliativa, serão investigadas especialmente duas das funções antes mencionadas: i) informação: como essas políticas funcionaram, em que medida a produção contemporânea de habitação promovida por essas políticas públicas foi capaz de atender as necessidades reais por moradias conforme se propunha, quais os efeitos socioespaciais por elas produzidos nessas cidades, quais os impactos dessa produção sobre os indicadores oficiais do déficit habitacional e da inadequação domiciliar; e ii) alocação: a política pública habitacional como possibilidade de investimento de capitais, como se deu a inserção dos agentes imobiliários e financeiros nessas políticas, e de que forma eles foram capazes de impactar os rumos dessa produção. Para tanto, os principais critérios de avaliação adotados serão o déficit habitacional e a produção do espaço urbano.

A propósito, conforme veremos nas seções derradeiras, a investigação foca em avaliar principalmente o déficit habitacional (dimensão quantitativa das necessidades por moradias), por duas questões principais. A primeira delas é pela importância dada a este indicador nas políticas e programas habitacionais, ou seja, se esse realmente é o ponto basilar dessas ações estatais, até que ponto ela verdadeira justificou a produção de moradias nas últimas décadas. A segunda justifica-se pela conceituação do déficit: necessidade de reposição ou incremento do

estoque. Logo, como o levantamento realizado na pesquisa voltou-se para a produção de novas moradias, seria equivocado relacioná-lo inteiramente à inadequação domiciliar, pois este indicador trata da qualificação do estoque existente. Desse modo, uma política de provisão de moradias não necessariamente deveria responder a esse indicador, com exceção de casos de remoções totais ou parciais. Ainda assim, de forma breve serão abordadas as necessidades qualitativas, pois uma dimensão avaliativa não se realiza sem a outra.

À vista disso, o objetivo central da investigação consiste em analisar as características, o alcance e os impactos das políticas públicas de habitação social em quatro cidades médias do interior paulista (Bauru, Jahu, Limeira e Piracicaba), no intervalo de 2000-2020, avaliando a relação entre a provisão de moradias e o déficit habitacional quali-quantitativo.

Subsidiariamente, a investigação agrega outros objetivos específicos: a) relacionar os processos históricos de desenvolvimento urbano dessas cidades com as respectivas políticas de habitação social; b) formular um quadro comparativo das políticas implantadas e os resultados produzidos, bem como seus impactos na estrutura urbana desses municípios; c) analisar a atividade imobiliária e a dinâmica contemporânea de produção do espaço urbano nesses municípios; d) analisar a evolução do déficit habitacional e da inadequação domiciliar dos municípios selecionados; e) comparar os achados originais da pesquisa com o balanço geral da literatura sobre as políticas de habitação social no Brasil, de maneira especial das grandes regiões metropolitanas.

Com relação ao recorte cronológico, o período 2000-2020 foi escolhido basicamente por duas razões: a primeira, por sua contemporaneidade, que permite examinar o quadro atual das políticas habitacionais; a segunda porque comporta analisar e comparar dois padrões institucionais de políticas de habitação social: um anterior e outro posterior, no qual predominou amplamente o PMCMV, de modo a identificar eventuais inovações e avanços ou traços de continuidade. O recorte cronológico escolhido se inscreve, portanto, num período transitório das políticas habitacionais no Brasil. Isso se deve ao fato de que, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a política habitacional em âmbito federal teve diferentes percursos, como evidência de um quadro de instabilidade política e institucional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Além disso, a partir de 1988, com a aprovação da Constituição Federal, as políticas públicas sociais brasileiras passaram por um processo de descentralização que atribuiu aos estados e municípios a responsabilidade pela implantação de boa parte dessas políticas.

Some-se a isso a instabilidade econômica do país que resultou em uma crise fiscal e na restrição dos gastos públicos. A busca obsessiva pela estabilização econômica e controle da

inflação implicou na gradativa redução dos gastos públicos e afetou fortemente as políticas públicas de habitação, pela diminuição da concessão de financiamentos e, por conseguinte, da produção de moradias (CARDOSO; ARAGÃO 2013). Tal restrição se manteve até 2006, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando o país assume uma orientação econômica de progressivo aumento dos gastos públicos com programas sociais (ARAGÃO; CARDOSO; JAENISCH, 2017).

Nesse novo cenário, agravado pelos efeitos da crise econômica mundial de 2008, foi lançado o PMCMV, que interrompeu a antecedente tendência de municipalização da política habitacional. A partir de então, tem-se um inédito aporte financeiro e volumosos subsídios que permitiram o aumento expressivo da oferta de habitação social, modelo institucional este objeto de largas críticas por sua motivação anticíclica. Ademais, esse período caracterizou-se não somente por uma retomada das políticas de habitação, mas também pela implantação de um novo marco institucional da política urbana que, caso efetivada, poderia ter representado um novo ciclo promissor.

A presente pesquisa adota o método misto de investigação. Para cumprir os objetivos propostos foram adotados procedimentos quali-quantitativos, cujo escopo compreenderam a análise das características, o alcance e os impactos socioespaciais produzidos pelas políticas públicas de habitação social implantadas nas cidades médias que compõem o objeto empírico do trabalho (técnica qualitativa), de modo a avaliar a relação entre provisão de moradias e déficit habitacional e a inadequação domiciliar (técnica quantitativa).

O método misto combina, dentro de uma mesma investigação, técnicas qualitativas e quantitativas (SANTOS, *et al.*, 2017). Assim, “o pressuposto central que justifica a abordagem multimétodo é o de que a interação entre eles fornece melhores possibilidades analíticas” (PARANHOS, *et al.*, 2016, p. 391), por apreender o melhor de ambas as técnicas e possibilitar um entendimento mais amplo sobre o problema da pesquisa. A aplicação da técnica quantitativa possibilita identificar quais fatores influenciam um determinado resultado ou ainda testar uma teoria, já o método qualitativo se apresenta como uma pesquisa exploratória, útil para conhecer variáveis importantes de se examinar ou quando as teorias existentes num campo teórico não se aplicam ao contexto em análise (MORSE, 1991 *apud* CRESWELL, 2007).

Ao esclarecer sobre as técnicas inerentes ao método misto, Creswell (2007) afirma que suas suposições filosóficas partem de alegações pragmáticas, que podem aplicar estratégias de investigação sequenciais, concorrentes ou transformadoras, que se realizam por meio de uma teoria embasada, levantamentos de dados ou ainda estudos de casos. Além disso, utilizam-se de questões abertas e fechadas; trajetórias predeterminadas e emergentes; bem como dados

qualitativos e quantitativos. Essa prática de pesquisa permite que o pesquisador se posicione; traga valores pessoais para o estudo; analise o contexto na qual a investigação se insere; e faça interpretação dos dados.

Estudos de métodos mistos não são investigações que conduzem a dois estudos separadamente, mas empregam diferentes métodos (combinando dados qualitativos e quantitativos) para responder às perguntas da pesquisa. Logo, buscam a complementação dessas informações entre si, cuja finalidade é também a de preencher as lacunas nas interpretações e nas respostas, caso um método ou outro tivesse sido adotado de forma individual (SANTOS, *et al.*, 2017).

Dessa forma, a partir da definição do método misto para a condução da pesquisa, foi adotada uma estratégia transformativa sequencial, que consistiu num procedimento de duas fases, uma sequencial à outra. Nessa abordagem, pode-se priorizar qualquer um dos métodos quali-quantitativos, a depender da perspectiva teórica do pesquisador. A finalidade dessa perspectiva teórica – seja ela conceitual, ideológica ou uma reivindicação –, é guiar a investigação, sendo ela até mesmo mais importante do que somente aplicar o método. Ademais, os resultados obtidos após essas duas fases são integrados na etapa de interpretação (CRESWELL, 2007; PARANHOS, *et al.*, 2016).

À vista disso, adota-se a perspectiva teórica de que as questões urbana e habitacional são problemas cruciais na estrutura capitalista dependente, e que a sua solução não reside no enfrentamento do problema habitacional a partir de um viés econômico, mas por uma perspectiva social, ou seja, “procurar as explicações e os remédios a partir do próprio problema urbano significa simplesmente lutar contra os sintomas do mal sem procurar suas causas” (SANTOS, 1993, p. 16). Dentre os trabalhos de referência que adotam a perspectiva teórica citada, alguns autores foram relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa: Engels (2015 [1895]); Kowarick (1993); Bolaffi (1982); Maricato (2004a), dentre outros. Nessa trilha foi possível verificar como, ao longo da história, as políticas públicas de habitação reduziram ideológica e economicamente esse problema social a uma questão de demanda – sobretudo quando limitada a um problema de déficit quantitativo –, e como isso serviu a outros propósitos que não o de prioritariamente enfrentar as reais necessidades de moradia.

Nesses termos, os procedimentos metodológicos partiram de uma revisão bibliográfica em duas dimensões indissociáveis e complementares: i) o problema social da habitação no Brasil; indicadores do déficit habitacional e inadequação domiciliar; o papel do Estado na provisão de moradias e a ideologia dominante nas políticas públicas de habitação social; e a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, com ênfase para o recorte temporal (2000-

2020); ii) o processo de urbanização e de produção do espaço urbano do objeto empírico que se deu pelo suporte em fontes secundárias de artigos, livros, dissertações e teses, agregada a uma caracterização socioeconômica dos municípios selecionados por meio de dados de fontes primárias de bases federais (IBGE), estaduais (SEADE) e municipais (órgãos municipais). A segunda dimensão de revisão compreendeu, ainda, a aplicação do método qualitativo a partir do estudo de caso e narrativa, cujo intuito consistiu em concentrar-se na interpretação dos dados levantados a fim de analisar a evolução urbana e a estruturação do espaço urbano das cidades selecionadas.

Também foi feita uma coleta de dados referentes à produção habitacional de interesse social (denominação do empreendimento, ano de aprovação, tipologia, número de unidades habitacionais, agente promotor e população beneficiada estimada) junto aos órgãos públicos municipais de habitação, urbanismo e obras; Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU); Companhias de Habitação (COHABs); órgãos federais como o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Caixa Econômica Federal (CEF). Ademais, procedeu-se à análise da evolução dos déficits quantitativo e qualitativo mensurados pela Fundação João Pinheiro (FJP) somente para o período 2000 e 2010, pois a informação para o último período (2010-2020) ainda depende de cálculo e liberação dos dados do Censo Demográfico de 2020, que foi adiado em duas ocasiões e ainda não tem previsão de realização. Para tais dados serão aplicados os métodos quantitativos com o objetivo de avaliar a relação entre provisão de moradias e déficit habitacional e inadequação domiciliar em série histórica.

Parte importante desta pesquisa, portanto, consistiu na análise da produção de moradias dessas políticas públicas habitacionais, avaliando – em sintonia com os processos de desenvolvimento urbano desses municípios – de que maneira tais políticas responderam às necessidades por moradia. Importante mencionar que, para tanto, o trabalho opera com uma base de avaliação quantitativa, a partir da qual formula uma análise crítica dos termos em que a política habitacional é implantada. Em outras palavras: como prevalece a ideia de enfrentamento do déficit, essas políticas convergem em uma resposta única em termos de provisão, tendo como resultado o atendimento de apenas uma parte do problema social da habitação. Nesse sentido, considerando que uma das críticas basilares do trabalho é a forma equivocada dessas políticas visualizarem o problema habitacional como uma questão de números (quanto maior a produção, supostamente maior a capacidade de atendimento do déficit habitacional), este tipo de análise possibilitará elucidar a contradição desse desenho de política pública, bem como evidenciar sua incapacidade de atender as necessidades por moradia dos segmentos de baixa renda.

De forma complementar, considera-se um equívoco metodológico analisar políticas de habitação social separadamente dos padrões de desenvolvimento urbano, pois existe uma relação simbiótica entre essas diferentes (e complementares) dimensões da política urbana. Nesses termos, o estudo foi realizado por meio da análise das políticas adotadas e de sua incidência territorial, agregando dados urbanísticos, demográficos, econômicos e político-institucionais referentes à evolução do perímetro urbano, densidade demográfica, distribuição de renda e também ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Face à mencionada indisponibilidade dos cálculos censitários de 2020, o intervalo temporal avaliado se restringiu ao intervalo 2000-2010.

A etapa derradeira consistiu na compilação, mapeamento dos dados obtidos e análise das interfaces entre política habitacional e desenvolvimento urbano (mediante aproveitamento do referencial teórico da revisão bibliográfica), de modo a subsidiar o reconhecimento das realidades estudadas por meio de uma narrativa dessas informações, cujo principal objetivo foi analisar as características, o alcance e os impactos das políticas públicas de habitação aí implantadas, avaliando sua relação com o déficit quantitativo e qualitativo. Para essa análise foi aplicado o método misto a partir da combinação das etapas anteriores, apresentando elementos visuais e ilustrações cartográficas – mediante mapas combinados de evolução da produção habitacional, mancha urbana e perímetro urbano – e dados estatísticos para confrontar provisão e déficit. Ao final foi feita uma análise comparada entre os municípios para identificar se há ou não um padrão nessas cidades médias quanto a essa relação entre provisão-desenvolvimento urbano-atendimento do déficit.

Além desta Introdução, a dissertação foi estruturada em quatro capítulos: o Capítulo 1 (“Provisão habitacional, ideologia dominante e políticas públicas de habitação social”) sintetiza a revisão da literatura e define as referências teóricas e analíticas; o Capítulo 2 (“Processo histórico de desenvolvimento urbano e caracterização socioeconômica e urbanística das cidades médias”) trata dos aspectos gerais do processo de urbanização e produção do espaço urbano das cidades selecionadas; Capítulo 3 (“Políticas públicas de habitação social, evolução das necessidades habitacionais e estruturação urbana”) examina a provisão habitacional nos municípios escolhidos como base empírica e sua relação com o déficit quali-quantitativo; e o Capítulo 4 (“Habitação e cidade em realidades metropolitanas e não-metropolitanas”) coteja as particularidades das cidades médias com o cenário metropolitano largamente estudado na literatura. Por fim, as Considerações Finais sintetizam o trabalho, apresentando uma visão geral da pesquisa e de seus principais achados.

CAPÍTULO 1

PROVISÃO HABITACIONAL, IDEOLOGIA DOMINANTE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

1.1. O problema social da habitação

A questão habitacional constitui um problema estrutural intrínseco ao tipo de formação social hierárquica e às correspondentes formas de ordenação territorial que se consumaram no Brasil, ou seja, essa problemática remonta aos padrões de desenvolvimento e modernização, às relações de dependência dos países subdesenvolvidos no sistema capitalista internacional e, não menos importante, ao modelo de urbanização profundamente desigual.

Embora a emergência da questão habitacional mantenha estreita relação com o processo de urbanização, é importante perceber que esse problema, na verdade, é produto da convergência de uma série de fatores. Historicamente, a urbanização constituiu um movimento gerador de novas demandas. Contudo, situá-lo como o elemento exclusivo na transformação dessas demandas em problema social pode resultar num reducionismo sobre as questões centrais que o envolvem. Portanto, não é a expansão física em si que permite elucidar a gênese dos problemas urbanos, incluindo o da habitação, pois as explicações devem ser encontradas na macroestrutura socioeconômica e no ordenamento político-institucional na qual se inserem.

Há que se reconhecer que o problema tampouco se resume à falta de moradias, visto que o seu enquadramento nessa categoria analítica tenderia a ocultar os elementos que o estruturam e que permitem sua conservação como um problema social até os dias de hoje, embora com novos elementos. De tal modo, na contemporaneidade, seja pela falta ou por sua inadequação, a problemática habitacional pode ser considerada uma das principais questões da histórica segregação social brasileira (RAMOS; NOIA, 2016).

Nesses termos, “o problema da habitação como questão social emerge no final do século XIX com acentuado crescimento urbano” (MARICATO, 2004a, p. 31), que assinalou historicamente, para Valladares (1991), o processo de transição das relações sociais do tipo senhorial-escravista para burguês-capitalista. Azevedo (1988) pontua que durante a República Velha essa questão social não foi reconhecida como um problema, e muito menos chegou a ocupar lugar de destaque na agenda pública. Na época, paralelamente ao fim da escravidão e consequente expulsão dos negros do campo para as cidades, ocorria a chegada de imigrantes europeus que vinham para trabalhar nos campos, mas também na incipiente indústria (MARICATO, 2004a), fenômeno que incidiu de forma inédita no aumento das necessidades por moradia naquele período.

Essa dinâmica se intensificou nas cidades brasileiras com a transição do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial, a partir dos anos de 1930 (BONDUKI, 2017).

Com efeito, não sendo possível dissociar a inflexão do modelo econômico com o território, esse processo resultou em profundas transformações no espaço urbano e nas relações sociais.

Todavia, para Bueno (2008) a transição para um Brasil moderno ocorreu sem que houvesse uma superação do atraso herdado do período colonial, resultando na combinação de relações arcaicas e modernas. Dessa forma, têm-se um processo que se desenvolveu de forma desigual entre as diferentes classes sociais, grupos étnico-raciais – com destaque para a negação da cidadania para a população negra –, assim como entre as distintas regiões do país. À vista disso, com diferentes graus de intensidade, as cidades brasileiras passaram a expressar cada vez mais essas contradições de ordem social e econômica, e que acabaram por influir tanto em sua organização espacial quanto nos problemas urbanos (SANTOS, 1993). Ademais, é preciso considerar que na trajetória brasileira o acesso seletivo à terra foi marcante para distinguir a hierarquia social no campo e na cidade.

Foi somente em meados do século XX em diante que as cidades, antes vistas como locais do desenvolvimento das atividades financeiras, administrativas e culturais, seriam vistas como locais de produção, espaços de acumulação de capital, enfim a modernidade em relação ao campo arcaico e de venda da força de trabalho (MARICATO, 2003; MARICATO, 2004a; RANGA, 2015). Desde então, “o Brasil começa a investir no processo de industrialização com vistas a diminuir as importações e propiciar o desenvolvimento e a modernização da sociedade brasileira” (RAMOS; NOIA, 2016, p. 67). Tais mudanças políticas e econômicas passaram a se manifestar no espaço urbano através da aceleração da urbanização, fruto do aumento significativo do movimento migratório campo-cidade, em consequência tanto da intensa atração exercida pelas cidades em função da industrialização, quanto da repulsão do campo como reflexo da modernização da agricultura (MONTEIRO; VERAS, 2017).

O rápido crescimento demográfico dessas áreas urbanas contribuiu ainda mais para tensionar e aumentar a procura pelos serviços urbanos, saneamento, transporte, emprego, e principalmente pela habitação. No entanto, a oferta desses bens e serviços não acompanhou o crescimento demográfico, o que em pouco tempo tornou tais necessidades em um problema social. Nos moldes do modo capitalista de produção, a classe trabalhadora que não possuía renda satisfatória para adquirir uma determinada mercadoria ficou automaticamente excluída (RIBEIRO; PECHMAN, 1985 *apud* SILVA; TOURINHO, 2015).

O processo de industrialização tardia sob a égide do capitalismo dependente⁴ – iniciado com o ciclo varguista e depois intensificado pela nova fase da industrialização com base na

⁴ Segundo Oliveira (2013), a teoria da dependência precisa ser abordada para além da oposição entre nações, mas como conflito endógeno entre classes sociais. Nesses termos, a teoria da dependência confere ambiguidade ao

indústria de bens duráveis a partir da década de 1950 – refletiu-se na aceleração da urbanização e influenciou decisivamente em uma série de profundas transformações qualitativas e morfológicas no espaço urbano, igualmente associadas às desigualdades (MARICATO, 2004b; MONTEIRO; VERAS, 2017; SCHIFFER, 2015), dentre as quais, para Singer (1973), se sobressai o descompasso entre a procura por moradia e serviços urbanos e a oferta dos mesmos.

Tal situação conformou um cenário de constante escassez de moradias – tanto por uma falha do mercado em ajustar a oferta de moradias, mas também pela falta de mecanismos estatais de provisão ou subsídio habitacional para cumprir as lacunas deixadas pelo mercado privado (ONU-HABITAT, 2015) –, empobrecimento da cidade e ocupação desordenada do solo urbano com nefastos reflexos na qualidade de vida da classe trabalhadora mais vulnerável (FERREIRA, 2000; RAMOS; NOIA, 2016). Portanto, “o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” (SANTOS, 1993, p. 11).

É justamente nessa conjuntura em que os fenômenos da urbanização e da industrialização (como processos que possuem dimensões política e econômica) se desenrolam condicionados ao projeto de modernização, ao mesmo tempo em que convergem para a reprodução do problema social da habitação. Destarte, cria-se um quadro paradoxal somente quando analisado em sua superficialidade, uma vez que o avanço capitalista, tal como as formas de acumulação no contexto de dependência, não poderiam criar condições diferentes das que vemos hoje. Dessa forma, na contramão dos avanços econômicos, assistia-se cada vez mais ao agravamento da pobreza urbana, como reflexo e produto da realidade econômica e social (MARICATO, 2004a). Na verdade, a manutenção da pobreza se revelava condição necessária para o tipo de desenvolvimento adotado no país.

Ainda que aqui não seja o caso de estudar mais profundamente essa questão, Valladares (1991) analisa o discurso sobre a pobreza urbana e constata importantes variações ao longo do século XX, sobretudo em função da urbanização, das transformações no mercado de trabalho pela inserção espacial e residencial dos segmentos populares e também pelo papel sociopolítico atribuído a esses segmentos. E mesmo que sua leitura se encerre na década de 1980, a autora faz uma importante diferenciação da evolução na forma de conceber, definir e espacializar a

subdesenvolvimento, uma vez que ela afirma que essa condição articula tanto os interesses das classes dominantes da América Latina quanto os interesses do restante do sistema capitalista. Ela se afasta, por conseguinte, da teoria marxista da dependência formulada no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que considera “a situação dependente como um condicionamento da economia de certos países em relação ao desenvolvimento e expansão de outras economias. Dessa forma, os países dominantes do sistema capitalista poderiam se expandir e se autosustentar enquanto que os dependentes apenas poderiam fazê-lo como reflexo da expansão dos anteriores” (SANTOS, 1970 apud AMARAL; CARCANHOLO, 2009, p. 2).

pobreza no Brasil urbano em três períodos: i) virada do século: descoberta da pobreza urbana, cuja inserção espacial típica se caracterizou pelos cortiços; ii) décadas de 1950-60: reconhecimento da pobreza enquanto questão social, mas também um fenômeno atrelado à insuficiência de renda, expressa principalmente pelas favelas; e iii) décadas de 1970-1980: generalização da pobreza a uma questão de carências, da mesma forma que marca uma nova territorialidade da mesma através das periferias.

Apesar da contribuição da análise dos processos de urbanização e industrialização para compreensão da questão habitacional, a raiz desses problemas está associada à lógica capitalista: “sob o capital toda produção se transforma em mercadoria, realizando-se na dialética valor de uso/valor de troca com a preponderância do segundo em relação ao primeiro” (ANGELO, 2018, p. 28). Assim, os distintos elementos que compõem a vida urbana e que permitem na mesma medida a reprodução da força de trabalho assumem, no capitalismo, a forma de mercadorias. Processo do qual claramente nem a cidade muito menos a habitação estão imunes.

Entretanto, para Valença (2003) é preciso ponderar que a habitação não pode ser comparada a outras mercadorias, uma vez que ela preserva características especiais, peculiares e complexas que irão incidir na forma como se dá sua produção e o seu consumo. Em complemento a isso, o autor evidencia algumas dessas características que tornam a habitação uma mercadoria diferenciada em relação às demais, sendo elas: i) ser uma necessidade básica e fundamental para a reprodução social do indivíduo; ii) seu alto valor agregado, tal como a complexidade de sua produção; iii) seu consumo se dar de forma indivisível, já que não se pode consumi-la por partes e, iv) tratar-se de um bem imóvel com fixidez geográfica e vincular-se a outra mercadoria primordial, a terra.

Portanto, ao agregar duas mercadorias em uma (a terra e a moradia), pode-se dizer que, ao adquirir uma habitação, adquire-se, por conseguinte, uma fatia do espaço urbano. Nesses moldes, ao assumir valor de troca, automaticamente o acesso formal à habitação se torna altamente custoso, e assim, se dá inevitavelmente mediante a capacidade de renda daqueles que a desejam ou que dela necessitam. Condição esta que alijará parcelas significativas da população que a visualizam por seu valor de uso, pois é preciso considerar “uma articulação interna bastante dinâmica entre o problema da habitação e o modo pelo qual o capitalismo vai se reproduzindo como um processo de crise do trabalho e do salário que sempre pesa para os trabalhadores mais pobres” (VOLOCHKO, 2018, p. 107).

Dessa forma, Sampaio (2018) reitera que o contexto da urbanização fez com que incorporasse a lógica e a racionalidade capitalistas, de modo que o resultado não poderia ser

outro se não a caracterização da vida urbana a um viés de mercado. A respeito disso, Santos (1993) observa que o nosso modelo de crescimento capitalista, em um contexto de subdesenvolvimento, quando somado à uma exploração demográfica, resultou num rápido crescimento urbano problemático e também numa inegável concentração de riqueza e pobreza.

A pobreza urbana será agravada pela junção de dois aspectos principais: o primeiro deles o acesso à terra urbana, ao qual se agrega o segundo ingrediente, as condições de superexploração da classe trabalhadora. Em síntese, pode-se caracterizar esses aspectos como questões de natureza política e econômica, e que juntos revelam o elemento central que forma a base do problema social da habitação, ao mesmo tempo em que permite sua manutenção. É justamente por essa razão que Tonin e Peres (2015) afirmam que no contexto latino-americano tais condições de reprodução da força de trabalho fizeram com que o problema habitacional tivesse contornos tão dramáticos.

Reconhecida a dimensão mercadológica da habitação, Maricato (2004b) observou que o acesso à terra é uma das primeiras condições para que um indivíduo possa acessá-la. E é justamente por essa razão que a terra urbana, já sob a forma de propriedade privada do solo, torna-se objeto de interesse e de disputa por diferentes segmentos socioeconômicos. Entretanto, a propriedade privada da terra nos moldes que a conhecemos na atualidade nem sempre ocupou tamanha centralidade, visto que, conforme demonstra Ferreira (2005), tal dinâmica apenas veio a se consolidar no Brasil a partir da aprovação da Lei de Terras, no ano de 1850.

A questão central a destacar é que o tema da habitação é inseparável da estrutura fundiária e do acesso à terra, e no Brasil serviu historicamente para perpetuar as condições desiguais de acesso à moradia. Desse modo, a propriedade privada da terra é um nó que ainda se situa no cerne dos nossos renitentes conflitos urbanos, ainda que na contemporaneidade se apresente de forma renovada (MARICATO, 2012).

Ainda tratando do contexto histórico, uma das formas pelas quais os capitalistas puderam exercer a superexploração foi através do arrocho salarial dos trabalhadores, enquanto aumentavam as jornadas de trabalho e se intensificava a produtividade (CARCANHOLO, 2008). Demonstrando que tal característica permaneceu ao longo do processo brasileiro de urbanização, Maricato (2002) destaca que um de seus aspectos mais importantes foi justamente a questão salarial, cuja superexploração ao nível do trabalho pode ser descrita como uma industrialização a baixos salários, a qual, somada à falta de regulação salarial, retirou do trabalhador o preço da habitação. Com efeito, sua inserção no mercado habitacional tornou-se limitado.

A condição social da população pobre na cidade (distribuição espacial, mas também o acesso a outros bens e serviços da vida urbana) apenas espelha ao nível espacial o modelo segregador operante no âmbito das relações econômicas (KOWARICK, 1993). Portanto, é preciso sublinhar que uma das condições fundamentais para a compreensão das questões urbanas e habitacionais consiste em não apartá-las do contexto político e socioeconômico no qual se inserem.

Frente às complexas relações que envolvem o problema habitacional, “não é a solução da questão da moradia que leva simultaneamente à solução da questão social, mas é pela solução da questão social (...) que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia” (ENGELS, 2015 [1895], p. 80). Nesses termos, no contexto brasileiro:

Não basta compreender que o “problema da habitação” é o problema capitalista da habitação; é necessário ainda mais ter consciência de que é o problema do capitalismo periférico, dependente, ou ainda, subdesenvolvido. E para tanto, é fundamental entender as singularidades do nosso processo de acumulação e das formas específicas que condicionadas por ele assume a reprodução da força de trabalho e, aí então, discutiremos como este processo reposiciona o problema da habitação nos nossos países (TONIN; PERES, 2015, p. 7).

E mesmo que se observe uma melhora nos indicadores sociais, sobretudo nas duas últimas décadas, muito em função do aumento do Produto Interno Bruto (PIB), das políticas de distribuição de renda, de inclusão social e do aumento do salário mínimo, é necessário reconhecer que o cenário habitacional ainda encontra-se repleto de desafios (ROLNIK, 2019; FJP, 2018). Como bem analisam Tonin e Peres (2015), às condições de superexploração e de espoliação urbana que historicamente transformaram a habitação em um problema social ainda encontram-se vigentes, embora em alguns casos de forma branda.

1.2. O conceito de déficit habitacional e a inadequação de domicílios

O problema social da habitação é indissociável do modelo de expansão econômica e de desenvolvimento urbano, caracterizado por um padrão espoliativo em que amplas parcelas dos trabalhadores foram submetidas a condições de exploração no ambiente de trabalho e no ambiente da vida (KOWARICK, 1993).

O déficit habitacional apresenta-se como um dos indicadores mais difundidos no campo das políticas públicas de habitação para tal finalidade. Não obstante, ao lançarmos luz sobre a problemática habitacional no Brasil pela perspectiva social, parte-se do pressuposto de

que ela não deve ser concebida como sinônimo de déficit. A habitação social é uma questão estrutural de nossa sociedade – cujas facetas somente podem ser explicadas a partir de análises socioeconômica e político-institucional –, enquanto o déficit habitacional mensura e dimensiona parte de nossas necessidades habitacionais num determinado recorte temporal através de indicadores estatísticos que utilizam como fonte de dados as informações oficiais obtidas através dos censos demográficos e também de pesquisas domiciliares (ONU-HABITAT, 2015).

Outro ponto a ser considerado é que, se a habitação é vista como uma mercadoria, e que “o trato dado tradicionalmente à habitação no Brasil ajuda a delinear a motivação pelo estabelecimento de uma metodologia estatística clara para o cálculo do déficit habitacional” (RUSSO, 2017, p. 64), tem-se aí um dos motivos pelos quais por um longo período a noção de déficit esteve atrelada unicamente a uma diferença entre demanda e oferta.

Os esforços voltados para a consolidação de uma metodologia única voltada para a caracterização do déficit habitacional e da inadequação domiciliar em escala nacional datam do ano de 1995, quando o governo federal contratou a Fundação João Pinheiro (FJP) para a realização de estudos estatísticos sobre a questão habitacional. Esses estudos foram elaborados pelo Centro de Estatística e Informações da FJP para a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano⁵, no bojo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo intuito era diagnosticar e dimensionar a problemática da habitação no contexto brasileiro (LANNON, 2006).

Esses índices e cálculos sofreram diversas modificações para chegar ao que conhecemos hoje⁶. A metodologia da FJP estabelece dois indicadores para mensurar as necessidades por moradia: déficit habitacional e inadequação domiciliar. Basicamente, o conceito de déficit faz alusão direta à necessidade de construção de novas moradias para atender carências acumuladas num determinado momento, ou seja, este é um indicador quantitativo. Por sua vez, não se deve confundi-lo com a inadequação domiciliar (indicador qualitativo) que se reporta aos aspectos internos da moradia que nocivamente interferem na qualidade de vida de seus moradores e, portanto, não diz respeito ao dimensionamento do estoque de moradias (FJP, 2018).

⁵ Em 2003, no governo Lula, essa estrutura foi transformada no Ministério das Cidades (MCidades), que perdurou até 2019, quando foi extinta pelo governo Bolsonaro, e suas funções incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

⁶ Conforme apontam Viana *et al.* (2018, p. 7), “ao longo dos mais de 20 anos de existência, a metodologia de cálculo das carências habitacionais no Brasil, elaborada pela Fundação João Pinheiro, passou por uma série de modificações, visando ao aprimoramento do cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, sempre considerando a disponibilidade de dados existentes nas duas bases de dados domiciliares de abrangência nacional – Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)”.

O déficit habitacional “pode ser entendido como déficit por incremento de estoque e como déficit por reposição de estoque” (FJP, 2018, p. 20). Para Azevedo e Araújo (2007) este indicador amplamente difundido se destaca como o termo mais conhecido, sobretudo pelos setores corporativos da construção civil que operam na política habitacional e que, ao não desconsiderarem as diferenças entre as necessidades por incremento de estoque e por ações complementares à habitação, acabam por vezes de forma equivocada superestimando esses dados ou até mesmo atribuindo maior grau de importância a este indicador. Com efeito, abordagens simplificadoras não só podem obscurecer uma compreensão mais clara e diversificada da questão, como tendem a submeter as políticas públicas de habitação aos interesses imobiliários.

À vista disso, torna-se indispensável uma disputa de narrativas em torno do conceito de déficit habitacional – não nos esquecendo da inadequação de domicílios – como forma de assegurar o estabelecimento de melhores parâmetros de coleta de dados, divulgação dos resultados, mas principalmente para subsidiar a elaboração das políticas habitacionais (LANNON, 2006). Para reformar a questão, para Russo (2017) as pesquisas nacionais são disputadas por diversos setores, já que é a partir delas que se definem os interesses públicos, e dessa forma, quais setores serão priorizados nas políticas setoriais, o direcionamento dos recursos orçamentários, os arranjos institucionais etc. Desse modo, isto não implica que a metodologia adotada pela FJP seja o instrumento mais fidedigno para mensurar as necessidades de moradia no Brasil, porém, se por hora são estes os indicadores que fundamentam as decisões ao nível político-institucional, devemos problematizá-los até que se tenham outros parâmetros metodológicos melhores.

Este indicador relaciona-se diretamente com as dinâmicas econômicas e demográficas, sendo integrado por componentes “mutuamente excludentes, o que significa que a totalidade do déficit pode ser encontrada a partir da soma dos conjunção” (HABITAÇÃO, 2016, p. 20-21). Dessa perspectiva, Viana e colaboradores (2018) afirmam que desde a última década o déficit habitacional se caracterizou pela junção dos seguintes componentes: i) habitação precária; ii) coabitação familiar; iii) ônus excessivo com aluguel; e iv) adensamento excessivo de domicílios alugados. Além disso, alguns desses possuem outros subcomponentes (Quadro 1).

Quadro 1 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional

HABITAÇÃO PRECÁRIA	Domicílios rústicos
	Domicílios improvisados
COABITAÇÃO FAMILIAR	Famílias conviventes
	Cômodos
ÔNUS EXCESSIVO DE ALUGUEL	
ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	

Fonte: Elaboração própria com base em FJP; Diretoria de Estatística e Informações, 2017.

O componente da habitação precária, como o próprio nome sugere, compreende aquelas que possuem algum grau de precariedade físico-constructiva. Para a FJP (2018), este componente é dado em função da soma dos subcomponentes de domicílios rústicos (déficit por reposição do estoque), isto é, aqueles construídos com materiais inadequados para este tipo de uso e que resultam na criação de condições insalubres. Mas também se distingue pelo subcomponente domicílios improvisados (déficit por incremento), que se caracteriza pela utilização de viadutos, prédios em construção, carros, barracas, dentre outros, para fins residenciais. Como reflexo disso, essas moradias apresentam baixíssimas condições de habitabilidade (HABITAÇÃO, 2016).

O segundo componente de coabitação familiar (déficit por incremento) agrega outros dois subcomponentes, o de famílias conviventes e de cômodo. A coabitação ocorre quando uma unidade domiciliar é residida por mais de uma família, porém, uma delas tem a intenção de constituir um domicílio exclusivo. Não obstante, no tocante aos subcomponentes no caso das famílias conviventes, uma família secundária irá conviver dentro do mesmo domicílio, sendo que pelo menos duas dessas pessoas possuem algum grau de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência com a família principal (FJP, 2018). No entanto, o segundo caso refere-se a famílias que residem em domicílios particulares, ou seja, casas cômodos, cortiços, bem como outros tipos de moradias coletivas (VIANA *et al.*, 2018).

Nessas condições, “o ônus excessivo com aluguel urbano é constituído por famílias com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que dependem mais de 30% de sua renda com aluguel” (VIANA *et al.*, 2018, p. 6)⁷. Vale pontuar que o componente do ônus, que representa o déficit por incremento, havia sido enquadrado nas pesquisas iniciais da FJP como inadequação domiciliar. No entanto, o posicionamento foi reavaliado nas duas últimas décadas, quando passou a compor o déficit habitacional junto com

⁷ De acordo com a FJP (2018), o parâmetro tradicional de comprometimento máximo da renda mensal familiar foi estabelecido inicialmente pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e continuou sendo adotado depois pela Caixa Econômica Federal (CEF), que também o considera para efeito de financiamento habitacional.

os demais componentes. Para a FJP (2018), tal revisão decorreu da justificativa de que, para algumas famílias, o aluguel, mesmo oneroso, se torna a única opção para acessar uma moradia com padrões mínimos de qualidade.

O quarto componente do déficit, o adensamento excessivo de domicílios alugados – também classificados até a primeira década deste século como inadequação –, refere-se às habitações alugadas cuja média de pessoas por dormitório ultrapasse a três pessoas (HABITAÇÃO, 2016). O câmbio na classificação desse componente ocorreu a partir do entendimento de que nesses casos uma ampliação ou até mesmo venda desse imóvel residencial para aquisição de outro maior não é uma opção (FJP, 2018). Sua solução advém da necessidade de um novo imóvel para comportar essa família.

Como o déficit não é suficiente para abarcar a questão habitacional, há necessidade de complementaridade pelo indicador da inadequação de domicílios urbanos. Este, como bem indicado no Quadro 2, é composto por cinco componentes: i) carência de infraestrutura; ii) adensamento excessivo de domicílios próprios; iii) ausência de banheiro; iv) cobertura inadequada; e v) inadequação fundiária (FJP, 2018). Juntos, esses componentes revelam as necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana, que emergem como reflexo de um conjunto de situações de fragilidade socioeconômica das famílias residentes nesses domicílios (HABITAÇÃO, 2016).

Quadro 2 – Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios

CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA URBANA	Energia elétrica
	Abastecimento de água
	Esgotamento sanitário
	Coleta de lixo
ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS URBANOS PRÓPRIOS	
AUSÊNCIA DO BANHEIRO	
COBERTURA INADEQUADA	
INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	

Fonte: Elaboração própria com base em FJP; Diretoria de Estatística e Informações, 2017.

A inadequação é entendida, portanto, como a dimensão qualitativa das necessidades habitacionais – o que não implica dizer que não possua características quantitativas –, e não pode ser dimensionada pela somatória de seus componentes para se evitar uma superestimação desses números, afinal “diferentemente do déficit habitacional, os componentes da inadequação domiciliar não são mutuamente excludentes, uma vez que o mesmo domicílio pode apresentar mais de um indicador de inadequação” (HABITAÇÃO, 2016, p. 21).

O primeiro componente da inadequação é o de carência de infraestrutura, que ocorre quando um domicílio possui no mínimo uma carência por serviços básicos de infraestrutura urbana. Tal componente é composto por quatro subcomponentes que, juntos, assinalam os serviços urbanos complementares e indispensáveis à moradia: energia elétrica, canalização interna para abastecimento de água, rede de esgoto sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular. Dessa forma, quanto maiores forem as sobreposições dessas carências, mais elevado será o nível de precariedade urbanística do domicílio e, igualmente, menores serão as condições de habitabilidade do mesmo (FJP, 2018).

Para a FJP (2018), o componente de adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios, sejam de casas ou apartamentos, em analogia com o componente de adensamento do déficit, diz respeito às moradias em que o número médio de moradores por dormitório seja superior à três, com a ressalva de que, neste caso, o proprietário poderia ampliar ou até mesmo vender o imóvel em questão para a aquisição de outro que comporte suas necessidades familiares.

O componente de ausência de banheiro, apesar da objetividade, para a FJP (2018) não faz referência somente às habitações nas quais não há pelo menos uma unidade sanitária, mas também inclui aquelas nas quais o uso da unidade é feito de forma coletiva, como acontece em cortiços (com sanitários compartilhados entre os moradores dos vários cômodos) ou em terrenos que tenham dois ou mais domicílios construídos, bem como aqueles ocupados por famílias de baixa renda com certo grau de parentesco ou laço afetivo forte (HABITAÇÃO, 2016). Por outro lado, o quesito de coberturas inadequadas faz referência a “todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha” (Idem, p. 26).

Por último, a inadequação fundiária trata da informalidade e da irregularidade fundiária, com reflexos na falta de garantia ou insegurança da posse pelos moradores (HABITAÇÃO, 2016). Além disso, em uma abordagem mais ampla, conforme esclarece a FJP (2018), essa inadequação trata também dos casos nos quais pelo menos um dos moradores possui a propriedade da moradia, contudo, não detém a propriedade fundiária. Enquadram-se nessa categoria os moradores de apartamentos em que pelo menos um dos moradores não possua a fração ideal de terreno. Dessa forma, este tipo de inadequação não se restringe somente aos assentamentos irregulares, mas estende-se também aos bairros populares das cidades, principalmente aqueles localizados nas periferias dos grandes centros urbanos e metrópoles (Idem, 2018).

Posto isto, ao utilizar os indicadores do déficit habitacional e da inadequação de domicílios como base comparativa e em série histórica – conforme se pretende fazer aqui –, é preciso ponderar algumas das críticas à sua metodologia. Uma delas aponta para o fato de o déficit ser um indicador de estoque, e que esta característica não seria capaz de captar as dinâmicas demográficas. Ademais, ambos os indicadores deixam de agregar variáveis como escolaridade, sexo e raça, as quais poderiam indicar a relação da habitação com outras políticas setoriais. Embora sua metodologia tenha buscado incorporar as reivindicações e críticas ao longo dos anos, esses indicadores ainda tendem a reduzir a complexidade da questão habitacional (RUSSO, 2017).

Quando desconsideradas essas características, pode-se converter tais indicadores equivocadamente, principalmente o déficit, a uma questão de demanda e, com isso, reduzir o complexo antagonismo socioeconômico da questão habitacional a um conceito de déficit esvaziado que pouco teria a contribuir para a realidade. Conquanto sutis, as diferenças existentes entre déficit e demanda são essenciais para as correspondentes políticas públicas. Segundo a ONU-Habitat (2015), déficit e demanda não são conceitos mutuamente excludentes, uma vez que o déficit contém parte da demanda e vice-versa, no entanto, é preciso delimitar que ambos possuem noções qualitativamente distintas que se referem a lógicas institucionais díspares. Nesse sentido, enquanto o primeiro termo, nos moldes de estudos como o da FJP, busca caracterizar as necessidades por moradia e faz alusão direta a um dever do Estado, o segundo fica a cargo do mercado e relaciona-se a um conceito econômico que alude a interesses de um setor da população que possui renda para adquirir a mercadoria habitação.

Enfim, embora não haja um consenso sobre a adoção desses indicadores, estudos como os realizados pela FJP apresentam-se como um importante esforço teórico-metodológico na mensuração das necessidades por moradia, assim como permitem lançar luz sobre o espaço urbano como um fenômeno socialmente produzido e que congrega em si modos heterogêneos de morar (NASCIMENTO; BRAGA, 2009). Além disso, essa breve digressão também se propôs a encarar o desafio do debate metodológico, tornando-se relevante por abarcar e individualizar o diagnóstico das necessidades habitacionais no país e permitir o seu acompanhamento e atualização através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).⁸ Uma vez formuladas as bases conceituais da problemática habitacional, trata-se agora de examinar a trajetória das correspondentes políticas públicas.

⁸ A esse respeito, consultar Cardoso (2004).

1.3. Trajetória das políticas públicas habitacionais no Brasil

Preliminarmente, cumpre oferecer uma definição sobre política pública habitacional, entendida como um conjunto de “medidas tomadas e implementadas pelo Estado com propósito de interferir no processo de provisão habitacional, o que inclui a produção, distribuição e consumo de unidades residenciais” (ARRETCHE, 1990, p. 55-56).

As ações estatais no campo habitacional podem ser caracterizadas distintamente entre as atividades de regulação e aquelas relacionadas à produção de bens e serviços (PRADO, 1988 *apud* ARRETCHE, 1990). Para Arretche (1990), as atividades regulatórias abarcam um conjunto de ações desempenhadas pelas empresas e agências públicas na normatização e no condicionamento dos agentes privados. Com isso, embora não haja uma ação direta do Estado na provisão da moradia, este interfere na regulação da produção e do consumo. Desse modo, quando uma política é executada a partir de tal modelo, a produção é realizada pelo setor privado. Já nas atividades produtivas, o Estado, por meio de suas empresas e órgãos, atua diretamente na provisão dos bens e serviços e, conseqüentemente, reivindica para si um campo de atuação comum com os agentes privados.

Embora não exista uma definição única para políticas públicas, Souza (2007) sintetiza que muitas delas enfatizam seu papel na solução de problemas, ainda que essa definição possa ignorar aspectos conflituosos e limitantes, inerentes às decisões dos governos, assim como as probabilidades de cooperação entre governos, instituições e grupos sociais. De forma abrangente, adota-se o termo políticas públicas como a expressão material e objetiva do Estado num determinado campo (no caso, a habitação), ainda que essa intervenção não seja necessariamente inovadora e possa servir à manutenção do *status quo*.

Dito isto, o território, percebido como espaço geográfico é, portanto, o local onde as instituições governamentais, administrativas e coercitivas exercem seu poder e onde o Estado se expressa (ISUANI, 1984). Para Marques (2016), as políticas públicas são entendidas como o Estado em ação, ou seja, o instrumento por meio do qual ele irá intervir no território. No entanto, interessa-nos aqui restringir o objeto de análise às políticas habitacionais, posicionando-as como uma dimensão da política urbana. Nesses termos:

Políticas públicas urbanas incluem, em especial, as ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana. (...) Estão aqui incluídas as políticas de produção direta do espaço construído, como transportes, infraestrutura e habitação, mas também a regulação estatal sobre ações privadas, como o licenciamento de empreendimentos, por exemplo (JOBERT; MULLER, 1987 *apud* MARQUES, 2016, p. 2).

Assim sendo, a política de habitação é entendida como uma política setorial que incide diretamente no desenvolvimento urbano. Em outras palavras, quando territorializada a discussão sobre as políticas habitacionais e seus efeitos, se trata de uma produção pública do espaço urbano. Logo, a produção pública de habitação igualmente produz cidade. Tal abordagem ressalta a importância de analisar essas políticas habitacionais pela perspectiva do desenvolvimento urbano, como se pretende neste trabalho, de modo a avaliar suas dimensões urbanísticas, sociais, políticas, econômicas e ambientais.

Historicamente, a questão habitacional emerge com *status* de agenda pública em fins do século XIX, fortemente relacionada a duas transformações marcantes no país: à abolição da escravidão e à proclamação da República e às suas conseqüentes mudanças, a saber, adoção do trabalho livre, assalariado, e instituição de um sistema político subordinado à “coisa pública” e ao princípio da soberania popular. Dessa forma, se impõe o reconhecimento e tratamento de questões sociais na esfera pública, antes estranhas ao Estado. Tal mudança não foi espontânea, e refletiu as correspondentes transformações institucionais e a pressão das reivindicações populares, que doravante passam a se inscrever no terreno das lutas por direitos sociais (MENEZES, 2017).

Por todos esses motivos é imperativo historicizar o papel desempenhado pelo Estado brasileiro através dessas políticas públicas de habitação social a partir de diferentes aspectos, visto que diferentes conjunturas socioeconômicas produziram resultados igualmente diversos. Isto não implica dizer, entretanto, que não existam características comuns a esses modelos de políticas habitacionais (ARRETCHE, 1990). A esse respeito, a autora identifica ao menos quatro variáveis analíticas que estruturam de maneira geral e que poderiam contribuir para uma leitura dos diferentes modelos institucionais: i) a produção (financiamento, promoção e edificação); ii) a distribuição (destino da produção habitacional e forma de propriedade residencial por ela estimulada); iii) o consumo (interferência estatal no estabelecimento dos preços e das condições de acesso à moradia) e iv) a cobertura (grau de abrangência). Com efeito, é possível identificar certo grau de continuidade nas formas de intervenção do Estado, embora apresentem variações institucionais, financeiras, políticas e sociais.

A adoção de tais variáveis como referências de análise das políticas de habitação social permite identificar, em diferentes períodos históricos e em distintos formatos institucionais, a presença de uma ideologia dominante, entendida como o traço comum da intervenção estatal que se fundamenta na ideologia da casa própria. Importante observar que “a ideologia consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual” (CHAUÍ, 2008, p. 85).

Essa dominação no terreno das ideias ganhou forma não só no plano estrito do imaginário da casa própria, mas também na transferência de propriedade; no isolamento equivocado do indicador do déficit quantitativo como premissa principal para atuação estatal na provisão de moradias; na produção habitacional em escala de massas; na lógica excludente capitalista de atendimento ou de concessão de financiamento habitacional; na inserção dos setores produtivos privados da construção civil na política habitacional, de forma a priorizar seus interesses de acumulação de capital em detrimento das necessidades habitacionais; na submissão da política habitacional a uma lógica especulativa de produção do espaço; e na segregação socioespacial.

Essa ideologia dominante fundamentada na ideologia da casa própria só foi possível porque logrou êxito em um duplo propósito: de um lado, disseminou o apreço e as vantagens da propriedade privada como ambição e desígnio coletivo universal, consagrando o caráter mercadológico da habitação; de outro, difundiu a perspectiva de que o acesso à moradia privada, ao fim e ao cabo, seria a expressão material mais evidente das possibilidades de ascensão social em um país reconhecidamente desigual e em processo de modernização, ratificando subliminarmente a família como unidade fundamental da organização social. Esse processo de dominação transferiu sutilmente para os trabalhadores os valores das classes dominantes. Precisamente por isso, a moradia transcendeu sua condição de valor de uso (como bem ou serviço) e assumiu gradativamente o status de valor de troca (como produto), consumando-se como mercadoria.

O que importa destacar é que a ideologia dominante difundiu exitosamente a ideia de que a casa própria estaria associada a critérios meritocráticos e à adesão a determinados valores e comportamentos, transferindo para os trabalhadores a responsabilidade por sua conquista, de modo que “convenientemente doutrinado, poupando o que ganha e lutando tenazmente para superar as dificuldades, o trabalhador acabaria por trocar o cortiço pela casa” (BONDUKI, 2017, p. 87).

A ideologia dominante da casa própria no Brasil é uma construção gradual que obedeceu a propósitos historicamente díspares, porém com resultados relativamente semelhantes, principalmente no tocante à consolidação desse ideal no imaginário popular. Milano (2013) fez uma apreciável recapitulação da disseminação dessa ideologia no contexto brasileiro. Do final do século XIX até o início do Estado Novo, a autora esclarece que a casa própria é colocada pelas classes dominantes com a finalidade de eliminar os cortiços situados nas áreas centrais, ou seja, a ideologia neste caso se coloca como uma forma de distanciamento social, sobretudo para segregar espacialmente os pobres.

Milano (2013) afirma que no intervalo de 1930 a 1942, já sob o governo varguista, os ‘benefícios’ da casa própria foram difundidos pela combinação de dois fatores: diminuição dos custos de reprodução da força de trabalho (natureza econômica) e como instrumento de transformação dos trabalhadores urbanos em defensores da ordem e do conservadorismo (ideologia). E mesmo num cenário em que o número de trabalhadores proprietários era baixo – mesmo parte da classe média morava de aluguel –, a ideologia da casa própria já era importante para as classes dominantes e assumiu papel prioritário tanto no discurso quanto na ação estatal durante este período (BONDUKI, 2017). Nesses termos, “o ideal de justiça social vai sendo explicitado como um ideal de ascensão social pelo trabalho que tem no Estado seu avalista e intermediário” (GOMES; OLIVEIRA; VELOSO, 1982 *apud* BONDUKI, 2017).

A partir de 1942, a defesa pela casa própria era quase uma unanimidade no discurso sobre a habitação social, e figurou como símbolo da valorização do trabalhador urbano e fundamento da moral da sociedade (MILANO, 2013). Siqueira (2008) aponta que esse ideal foi reforçado pelos dispositivos legais da Lei do Inquilinato, que regulamentou o mercado de aluguéis no Brasil, balizou os conflitos entre proprietários e inquilinos, assim como garantiu maior estabilidade aos moradores. Nesse cenário, a casa própria desponta como uma referência para a classe pobre trabalhadora também como sinônimo de garantia e estabilidade social.

Bolaffi (1982) interpreta uma pesquisa realizada na década de 1960 que tratou de analisar as aspirações pessoais e as atitudes políticas no Brasil, destacando que a principal aspiração da população brasileira naquele período era a casa própria. Além disso, o autor revela que o mesmo estudo apontou para a estrita relação que se estabelece entre a propriedade da moradia e atitudes políticas de caráter conservadoras.

Retomando as variáveis destacadas por Arretche (1990), toma-se como exemplo a primeira delas que diz respeito à produção habitacional. Deve-se incluir nesta variável também a articulação entre o Estado e os agentes privados que atuam internamente nessas políticas, quais os setores produtivos estimulados e como estes desenvolvem os processos de produção propriamente ditos. Nesses termos, a ideologia dominante antes mencionada se faz perceber pela predominância da produção de novas moradias em escala de massas, cuja necessidade de ganhos dos setores produtivos que se articulam com o Estado exigiu a adoção excessiva da padronização arquitetônica e urbanística, além da redução dos custos de produção. Essa diminuição também incidiu sobre o acesso à terra urbana, mas também na qualidade construtiva. Sendo assim, não tendo o autêntico objetivo de responder às necessidades de moradia, efetiva-se na prática um forte estímulo para a construção civil e aos setores a ela ligados, a partir da mobilização e disponibilização de volumosos recursos públicos.

Já a variável da distribuição, por outro lado, permite avaliar a atividade estatal na política habitacional e o destino do bem (ou mercadoria) por ela produzida. Essa esfera se relaciona à produção, ainda que faça menção aos mecanismos econômicos e institucionais de comercialização. Basta lembrar que parcela significativa de nossa produção habitacional é cooptada pelo mercado e pela lógica de acumulação, até mesmo quando empreendida pelo Poder Público, e que acaba se inserindo numa lógica capitalista de produção mercadológica. Com efeito, o que se vê em grande medida é que a estrutura conformada por essas políticas públicas de habitação estimulam a propriedade privada, isto é, o consumo privado da moradia através da casa própria. Dessa forma, paradoxalmente, essas mesmas políticas têm-se prestado ao papel de produzirem mercadorias para uma faixa da população que pode arcar com os custos da mesma.

Em sentido complementar, na dimensão do consumo há uma nítida inclinação de restringir o consumo da moradia a partir do acesso ao financiamento habitacional, o que acontece mediante a adoção de uma lógica financeira que submete a política social aos padrões e interesses desses agentes financeiros, ou seja, são estabelecidos critérios que nem sempre condizem com a realidade da população que mais necessita dessas políticas habitacionais.

Por último, em relação à cobertura e grau de abrangência, nota-se uma seletividade na oferta da moradia como um serviço público, uma vez que ela é transformada em uma mercadoria cujo acesso se dá pela transferência de propriedade. Logo, seu grau de abrangência ainda não é satisfatório, visto que não abarca parcela significativa da sociedade cuja renda é um critério fixo e preliminar de distinção entre quem poderá (ou não) se beneficiar dessa política.

A fim de evitar conclusões generalizantes e superficiais sobre a trajetória das políticas nacionais de habitação social, na sequência pretende-se reconstituir sinteticamente as diferentes formas de ação do Estado brasileiro, de forma a identificar originalidades, continuidades, avanços e retrocessos, pois as diversas conjunturas políticas, econômicas e sociais produziram padrões e resultados igualmente distintos. Para tanto, optou-se por dividir a trajetória das políticas públicas habitacionais em quatro períodos de análise.

O primeiro ciclo refere-se ao que Bonduki (2017) nomeou como origens da intervenção estatal a partir dos anos 1930, início da Era Vargas, quando de forma inédita o Estado assume a responsabilidade pela provisão habitacional, cujas primeiras políticas se caracterizaram pelo caráter corporativo e pela ineficácia frente às demandas dos segmentos populares. Esse quadro se altera somente a partir de 1964, no contexto da ditadura, quando se forma um novo ciclo no qual a política nacional de habitação é fortemente centralizada no governo federal, forjando o

período marcado pela atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH). No terceiro período, entre os anos de 1986 a 2000, temos um momento de vácuo institucional, num cenário de crise fiscal do Estado que estimula um processo de descentralização das políticas de habitação. Por último, a partir dos anos 2000, o período derradeiro registra uma retomada das políticas de habitação e a implantação de um novo marco institucional da política urbana que, juntos, poderiam representar um novo ciclo promissor para essa área, cuja principal inovação foi a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida.

1.3.1. Origens da intervenção estatal – 1930-1964

A crise da moradia foi reconhecida publicamente como um problema social a partir da década de 1930, com a ascensão de Vargas, ocasião em que se inaugura uma atuação pública mais incisiva na questão habitacional.

As origens da intervenção estatal na provisão de moradia se associam ao “clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-1945) colocando em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente” (BONDUKI, 2017, p. 81). Dessa maneira, a fim de colocar em prática o projeto nacional-desenvolvimentista, todas as questões de caráter econômico passavam pelo crivo do Estado. Assim, como a habitação representa um elemento primário para o estabelecimento de um indivíduo na cidade que permite seu acesso às demais benesses do ambiente urbano, se reconhece publicamente que a habitação é um bem essencial para a reprodução da força de trabalho.

Em um contexto em que a industrialização ganha um novo impulso e as condições socioespaciais da classe pobre trabalhadora se viam cada vez mais precarizadas, a habitação que antes era aceita como um problema de demanda – e que por isso mesmo era atendida pela esfera privada por meio do modelo rentista –, é reorientada como um dever do Estado. O período que antecedeu essa inflexão resumia-se ao controle sanitário das habitações, na promulgação de legislações e códigos de postura para regular o espaço urbano e numa atuação mais direta em obras de saneamento e infraestrutura. Além disso, de acordo com Motta (2010), o Estado também buscou oferecer crédito para incentivar os setores privados a construir habitações individuais, embora essa alternativa tenha se mostrado menos lucrativa em relação às habitações coletivas e informais.

Assim, quando somada a liberdade do capital privado para assumir a provisão habitacional a uma atuação pontual e residual do Estado, o resultado não poderia ser outro se não o natural agravamento do acesso à moradia. Dessa perspectiva, reafirma-se o que Engels

(2015 [1895]) havia constatado sobre a incapacidade dos capitalistas de atender em número suficiente e dignamente as necessidades por moradia da classe trabalhadora ainda nas origens da Revolução Industrial na Inglaterra, bem como a constância da escassez dessa mercadoria. Para este autor, embora a provisão de moradias voltada ao atendimento desse segmento seja economicamente rentável, mesmo quando não observa totalmente os padrões sanitários vigentes, “o capital – isso está definitivamente constatado, não quer eliminar a escassez de moradia, mesmo que possa. Restam apenas dois recursos: a ajuda mútua dos trabalhadores e o auxílio do Estado” (ENGELS, 2015 [1895], p. 90).

Sob a gestão de Vargas, sob fortes pressões exercidas pelos trabalhadores e por setores empresariais, fica claro que o Estado optou por intervir. Nesse panorama, sendo a moradia considerada uma condição básica para a reprodução da força de trabalho e base para a industrialização, torna-se indispensável uma atuação estatal mais direta na questão habitacional (BRAGA, 2009; MOTTA, 2010). Ademais, para o populismo emergente, o atendimento de demandas dos trabalhadores urbanos era fundamental para sua sustentação.

Nesse cenário, as bases da política habitacional varguista teria como ponto de partida o reconhecimento da habitação como um serviço público. Na época foram estabelecidos os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), instituições criadas para abarcar diferentes categorias de profissionais assalariados. Assim, para Sachs (1999), como resultado da reorganização das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), muitas destas – já sob a forma de IAPs desde a aprovação do Decreto nº 22.812/1933 – foram responsáveis, até sua extinção, por parcela significativa da produção habitacional no país, conquanto as suas atribuições iniciais fossem garantir benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e assistência médica a algumas categorias profissionais (FERRARI, 2011).

Nesse momento são formuladas as bases da primeira política habitacional do país. Segundo Bonduki (2017), o modelo proposto compeliu o Estado a atuar tanto na construção de conjuntos habitacionais através dos IAPs quanto na concessão de financiamento habitacional aos trabalhadores, embora Triana Filho (2006) aponte que esta segunda opção tenha sido menos expressiva. Todavia, conforme indica Gomes (2005), de forma pontual e segmentada, o modelo de política pública de habitação tinha um caráter corporativo, isto é, restringia-se ao atendimento dos setores mais organizados da classe trabalhadora e que estavam inseridos em alguma categoria profissional no mercado formal de trabalho. Nesses termos:

Os direitos sociais eram desta forma concebidos como privilégio das profissões legalizadas pelo Estado, já uma parcela da população, os trabalhadores não registrados e pessoas que não tinham um emprego formal, ficava à margem dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário.

Assim, ter uma profissão legal passou a ser a grande aspiração das classes populares (FERRARI, 2011, p. 7).

Ferrari (2011) afirma que os IAPs, como instituições provedoras dos direitos trabalhistas e sociais, são convertidos em instrumentos de regulação de cidadania, introdução de novos hábitos e de propagação de um modelo de vida moderno. Com isso, consoante tendência internacional intervencionista do Estado, consagra-se o estabelecimento de um *workfare state*, em que a promoção de um Estado de bem-estar-social está restrita aos trabalhadores formais urbanos.

Os IAPs utilizaram uma estrutura de captação de recursos tripartite, na qual as arrecadações advinham da contribuição dos empregadores, empregados (compulsória) e do Estado (TRIANA FILHO, 2006). Nessa estrutura, sobretudo pela arrecadação compulsória desses trabalhadores, possibilitou-se que uma quantidade significativa de recursos se acumulassem nos respectivos fundos previdenciários. No entanto, Bonduki (2017) revela que dois dos pilares dessa estrutura encontravam-se constantemente em situação de inadimplência (Estado e empregadores), de modo que foram os próprios trabalhadores que financiaram grande parte da previdência, os projetos habitacionais e também outros importantes projetos de desenvolvimento em setores considerados estratégicos colocados em prática no período.

Em que pese a ausência de uniformidade na atuação dos IAPs, foram adotadas três formas comuns (BONDUKI, 2017): i) Plano A: locação ou venda de unidades residências em conjuntos habitacionais dos IAPs; ii) Plano B: concessão de financiamento aos associados para compra de unidades residenciais ou construção em terreno próprio; e iii) Plano C: empréstimo hipotecários a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, incluindo também outras atividades imobiliárias de interesse dos Institutos e que permitissem alta remuneração de suas reservas. Os planos A e B foram os que mais se aproximaram da operacionalização de uma política de habitação social, ainda que não raras vezes tenham atendido aos associados de renda média e alta.

Independente das linhas de atuação, um traço comum aos IAPs era a adoção de um regime de capitalização, por meio do qual os recursos arrecadados deveriam ser aplicados na forma de investimentos para garantir o aumento dos fundos e do pagamento futuro de benefícios aos seus associados (FARAH, 1983; BONDUKI, 2017). Assim, para Ferrari (2011), a política habitacional implantada pelos Institutos caracterizou-se na realidade por uma ‘política previdenciária de habitação’.

Desse modo, o caráter restritivo da atuação dos IAPs acarretou um enfrentamento unilateral da questão habitacional. Além disso, já nos primeiros meses do governo de Dutra

(1946-1951), para Gomes (2005), a atuação estatal no campo da habitação já se movimentava rapidamente com a finalidade de centralizar a política habitacional em torno de um único órgão federal. A concretização desse projeto ocorreu poucos meses após a posse do então presidente, com a aprovação do Decreto-Lei nº 9.218, de 1946, que instituiu a Fundação da Casa Popular (FCP), que foi de fato o primeiro órgão voltado unicamente à provisão habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Portanto, Klintowitz (2015) observa que, se até 1946 o Estado não participava de forma direta do processo produtivo da habitação, é a partir desse momento, com a FCP, que se inaugura a atividade produtiva do Estado. Para Bonduki (2017), essa mudança demonstrou que a intervenção na questão habitacional já havia se consagrado como politicamente importante. Uma inflexão marcante é que, com a FCP, a política habitacional deixaria de ser corporativa (característica tão acentuada dos IAPs) e passaria a adotar uma perspectiva universal. Ademais, diferente do que ocorreu com os IAPs, o capital inicial da Fundação se daria por uma dotação orçamentária da União, a ser completada pelos valores de terrenos adquiridos pela FCP; empréstimos adquiridos com as Instituições de Previdência Social; legados ou doações que o órgão pudesse vir a receber; e também um recurso não tradicional de empréstimos compulsórios com pessoas físicas (BRASIL, 1946a).

A FCP operou principalmente no financiamento para construção de novas unidades habitacionais via execução direta ou sob a responsabilidade das prefeituras municipais, mas também permitiu a construção por agentes privados sem objetivo de lucro, com a ressalva de que essas moradias deveriam ser ofertadas aos trabalhadores de menor poder aquisitivo, fosse na forma de venda (a baixo custo) ou de locação. Em complemento, de modo a garantir melhorias nas condições de vida dessa população – com destaque aos municípios de orçamento reduzido –, o rol de ações da FCP previa ainda o financiamento de obras urbanísticas de abastecimento de água, coleta de esgoto e energia elétrica (BRASIL, 1946b).

Não obstante, é possível observar que a política habitacional que se pretendia implantar através da FCP, de acordo com Azevedo e Andrade (2011), já trazia a percepção de que, para enfrentar a crise da habitação, não se poderia deixar de atacar questões complementares, tais como infraestrutura e saneamento básico. Contudo, embora a proposta da FCP permitisse de forma inédita tratar a questão para além do mercado imobiliário – colocando-a no caminho de uma política social –, as condições políticas e econômicas da época demonstraram, nos anos seguintes, quão irrealistas e pretensiosas eram todas essas metas.

Afora às questões internas, Melo (1990) aponta ainda que houve muita resistência ao projeto de unificação das carteiras prediais dos IAPs e à transferência de seus recursos para a

FCP, antecipando a ideia do BNH. Portanto, como reflexo de um projeto que não chegou a se concretizar devido a uma série de barreiras políticas, sociais, econômicas e institucionais, as atribuições originais da FCP foram posteriormente reorganizadas. Com efeito, ao longo dos dezoito anos de existência, a Fundação da Casa Popular produziu somente 18 mil unidades habitacionais, uma média de mil por ano, uma oferta habitacional muito aquém das necessidades por moradia do período, volume quantitativo inferior à produção dos IAPs.

Durante pouco mais de vinte anos de agravamento da questão da moradia, os sucessivos governos populistas – com seus interesses contraditórios, descontinuidade administrativa e falta de prioridade – revelaram-se incapazes de formular uma política habitacional consistente, bem como de atender a complexidade das necessidades por habitação no país (BONDUKI, 2017). Portanto, “a oferta de moradia para as populações de baixa renda esteve muito mais presente na retórica dos discursos ou nas tentativas frustradas de projetos que nunca se concretizaram” (TRIANA FILHO, 2006, p. 33), problema que se traduziu na intensificação da ocupação das periferias urbanas por meio da autoconstrução.

1.3.2. O Banco Nacional de Habitação e a provisão habitacional em escala de massas – 1964-1986

Em um contexto de ruptura democrática sintetizada pelo golpe de Estado de 1964, inaugura-se um novo ciclo na política habitacional que se caracterizou por inflexão centralizadora no modelo institucional, financeiro e em sua abrangência. Um dos aspectos mais marcantes dessa nova política foi a forte centralização institucional, além da consolidação de fontes permanentes de recursos vinculadas à arrecadação sobre os salários, a junção da habitação com o urbanismo e a concretização do antigo desejo de produção habitacional em larga escala, não obstante se tenha deixado de priorizar a habitação social.

Sinteticamente, “entre os problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos (...), a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como ‘problema fundamental’” (BOLAFFI, 1982, p. 42). Instituiu-se, assim, poucos meses após o golpe a Lei nº 4.380/1964, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – segundo Cariello Filho (2011), criado para ser uma agência autônoma em relação ao sistema financeiro geral –, o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Assim, ficaria sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento a formulação da política nacional de habitação e de planejamento territorial, porém, o BNH desde o princípio

foi vinculado ao Ministério da Fazenda para que este órgão coordenasse sua gestão financeira, o que fatalmente acabou distanciando a habitação da categoria de serviço público (BRASIL, 1964). Como resultado, Azevedo e Andrade (2011), afirmam que a política de habitação social se realizaria na substituição do modelo clientelista por uma linha de solução empresarial. A escolha da nomenclatura e de sua correspondente regulação institucional não parece casual: em que pese a habitação se situar no campo das políticas sociais, a agência à qual foi atribuída sua operacionalização foi um Banco – e bancos, como se sabe, mesmo os estatais, operam com lógica distinta.

Nessa nova estrutura, portanto, o BNH, foi “um banco estatal exclusivamente voltado para a regulamentação, fiscalização e garantia de liquidez do Sistema, que centralizava a coordenação dos investimentos no setor habitacional” (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 2). Já o SERFHAU foi criado como órgão autárquico responsável pela elaboração e coordenação da política nacional de planejamento local integrado, competindo ainda articular-se com órgãos subnacionais, prestar assistência técnica ao BNH e também aos municípios na elaboração de seus planos diretores, projetos e orçamentos a fim de enfrentar o problema habitacional (BRASIL, 1967).

A nova política habitacional implantada continha traços de instrumentos já ensaiados anteriormente, mas que desse momento em diante se apresentam como soluções originais: a correção monetária; criação de receitas próprias; os instrumentos de captação de poupanças e a diversidade organizacional. Todavia, houve uma negação à proposta de concessão de subsídios habitacionais, fruto principalmente do modelo empresarial adotado até mesmo para os setores de mais baixa renda. Não tardou para que esse modelo se mostrasse inviável para atender a esse segmento (AZEVEDO, 1988). Em seguida, ambiciosamente é lançado o Plano Nacional da Habitação (PNH), em 1964, que apresentou como meta prioritária a construção de oito milhões de novas moradias para venda financiada aos segmentos populares, como estratégia de eliminar em um curto período de tempo (quatro anos), o déficit habitacional estimado para o país (FINEP; GAP, 1985 *apud* CARIELLO FILHO, 2011).

A partir de então se consolida, nas palavras Milano (2013), uma política nacional fundamentada na casa própria. E a despeito de a questão habitacional ter sido reconhecida publicamente como questão social ainda nos anos 1930, foi somente desse momento em diante que ela assume posição central nas políticas públicas do Estado, mesmo que visivelmente camuflado de uma estratégia de dominação e de conservação do apoio das massas (CARIELLO FILHO, 2011; MILANO, 2013).

Esse foi o processo no qual ideologicamente um problema real é substituído por um falso problema, ou seja, “formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos” (BOLAFFI, 1982, p. 40). É precisamente por isso que nos primeiros anos de atuação do BNH já se percebia que a habitação popular se tornaria uma prioridade secundária, uma vez que toda a poupança disponível, fosse pública ou privada, seria gradualmente drenada para investimentos mais lucrativos.

Apesar dos esforços normativos e financeiros que estruturaram uma política inédita, os primeiros anos de atuação do Banco foram marcados por escassez de recursos (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1986). Para superar esse empecilho foram estabelecidas as bases do SFH a partir de duas fontes de recursos não-orçamentários: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – instituído pela Lei nº 5.107, de 1966 –, que seria empregado principalmente na produção habitacional de interesse social; e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), de 1967, voltado aos estratos de média renda. Para ambos os instrumentos de captura de poupança (compulsória e voluntária) coube ao SFH a regulação desses recursos, a serem investidos tanto na esfera da produção quanto na do consumo (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

As operações de financiamento habitacional inauguradas nesse período basearam-se em empréstimos feitos a esses fundos, e logo deveriam ser onerados para posteriormente retornarem aos correntistas. Por conseguinte, não foi necessária a aplicação de recursos orçamentários (ARRETCHE, 1990; ROYER, 2009; KLINTOWITZ, 2015). Para Cariello Filho (2011), essas foram as bases para introduzir o típico modelo do regime autoritário brasileiro de construção de grandes conjuntos habitacionais e de projetos de infraestrutura. Sem embargo, enquanto as diretrizes gerais dessa política habitacional ficaram sob competência do BNH, sua execução, por outro lado, ficou a cargo dos agentes privados articulados ao Sistema a partir de uma estratificação de renda (AZEVEDO, 1988). Dentre esses agentes, destacam-se as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs), criadas para atender ao mercado popular, isto é, famílias com renda mensal de até três salários mínimos, embora depois esse limite tenha sido ampliado para cinco salários (SILVA; TOURINHO, 2015).

Azevedo e Andrade (2011) demonstram que o setor público deveria exercer a função de agente financiador, e a execução da política habitacional competiria, em última análise, exclusivamente ao setor privado. Mesmo nos casos das COHABs, empresas estatais criadas para auxiliar o Estado na execução da política habitacional, Silva e Tourinho (2015) demonstram que a forma de operação desses órgãos caracterizou-se, sobretudo, em adquirir financiamento junto ao BNH e repassá-los às empresas privadas para que estas construíssem os conjuntos, embora as COHABs também pudessem optar por elas mesmas empreenderem.

A partir de 1967, o SFH teve sua importância ampliada quando a instituição passou a fazer a gestão dos recursos do FGTS, resultando numa ampliação expressiva do capital do BNH, consagrando-o como um banco de primeira linha e o segundo maior do país, destacando-se no cenário internacional como a maior instituição voltada exclusivamente para a área habitacional. Desse modo, o BNH teria, a priori, todas as condições de enfrentar a questão habitacional no país, não fosse o redirecionamento na prioridade de financiamento para o mercado intermediário a partir de 1969 (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1986; BOTEGA, 2007).

De acordo com Botega (2007), essas mudanças inscrevem-se numa conjuntura de reativação da economia brasileira (o “milagre”), o que fez com que o BNH tornasse seus investimentos aos setores com maior poder aquisitivo, tendo em perspectiva, obter maior retorno de seus investimentos (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Prontamente, ainda que se tenha abarcado as questões de desenvolvimento urbano e saneamento (VÉRAS; BONDUKI, 1986), doravante, para Azevedo e Andrade (2011) teve início um período de decadência da política social do BNH a partir da perda do dinamismo das Companhias de Habitação, mas “isso não quer dizer, como querem análises ingênuas, que o Estado é injusto na aplicação de seus recursos, mas que ao aplicar ele confirma a lógica de acumulação” (MARICATO, 1982, p. 79).

Nestes termos, Botega (2007) afirma que o SFH no bojo do BNH foi na verdade muito eficaz no processo de dinamização da economia nacional, bem como desempenhou um importante papel junto ao capital imobiliário. A partir de 1971, entretanto, passou a atuar como banco de segunda linha e se tornou um agente financeiro de repasse de recursos aos agentes executores, o que permitiu que o BNH se isolasse das críticas e represálias a ele tecidas. Não obstante, essa mudança não o desviou de operar enraizado nos moldes empresariais, muito menos de utilizar recursos do FGTS, o que lhe garantiu êxito como instituição financeira.

Aparentemente perdido na imensa estrutura configurada, em 1974 ocorreu a extinção do SERFHAU, seguida da realocação de suas atribuições de planejamento urbano e regional no BNH. A instituição que inicialmente propunha-se a elaborar e coordenar a política nacional de desenvolvimento urbano, desde o final da década de 1960 já vinha desenvolvendo atividades desarticuladas que, com o passar do tempo, criaram uma lacuna entre o que se planejava e aquilo que se executava (KLINTOWITZ, 2015).

Se desde o final da década de 1960 a economia nacional vinha experimentando período de acelerado desenvolvimento, comumente conhecida como “milagre econômico”, e que vigorou mais precisamente entre os anos de 1968 e 1973, com taxas excepcionalmente altas de

crescimento, a partir de 1970 o estrangulamento externo convergiu para a conformação de uma crise interna de hegemonia do Estado brasileiro que posteriormente acabou abalando os alicerces políticos do regime militar e do modelo de Estado varguista (SALLUM JUNIOR, 2015). Os movimentos correspondentes do processo de liberalização política expuseram a incapacidade estatal de controlar a sociedade, bem como de atender as necessidades das classes médias e populares.

À vista disso e da derrocada financeira do Sistema, o BNH – que desde sempre foi questionado quanto ao seu desempenho social – mergulhou em uma profunda crise institucional, seguida da redução da arrecadação do FGTS e dos investimentos em habitação popular (MELO, 1989; TRIANA FILHO, 2006; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Novamente renunciava-se uma acentuada crise habitacional. Ainda assim, um ano antes do fim do regime militar, bem como dois anos antes da extinção do BNH, foi lançado ainda o Projeto João de Barro em 1984, o qual, nas palavras de Melo (1989), significou a consolidação de um programa de autoconstrução em nível nacional, com recorte de intervenção em núcleos urbanos de pequeno e médio portes. Seus resultados, entretanto, não foram expressivos.

E mesmo que os programas alternativos implantados nesse período tenham apresentado resultado insatisfatório frente às necessidades acumuladas – cuja explicação pode ser atribuída tanto à sua posição marginal no SFH quanto pelo período de crise fiscal do Estado, mas ainda por terem sido criados dois anos antes da extinção do BNH –, tais dificuldades ilustram uma adaptação nos programas de financiamento habitacional, assim como evidenciam uma tentativa do governo federal em conciliar interesses opostos e historicamente irreconciliáveis (ROYER, 2002), isto é, os interesses do sistema empresarial que regeu toda a atuação do BNH e o interesse público de prover moradia para a habitação de baixa renda. Segundo Azevedo (1988), o BNH financiou ao longo de sua trajetória aproximadamente 4,5 milhões de moradias, volume inédito e nada desprezível, embora apenas 33,5% delas correspondam ao mercado popular – o que representou mais de 1,5 milhão de moradias. Tais números revelam que, embora esses resultados sejam quantitativamente superiores aos anos anteriores, existia uma nítida fragilidade do modelo empresarial adotado para, supostamente, universalizar o acesso ao serviço de habitação aos segmentos populares.

Em 1986, quando o regime militar já havia terminado, “por ocasião da instalação da Nova República havia consenso sobre a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a necessidade de reestruturação do mesmo” (AZEVEDO, 1988, p. 116). Com efeito, as medidas inicialmente tomadas nesse sentido se direcionaram para a implantação de uma profunda reforma desse sistema. Entretanto, como reflexo da complexidade que envolve a política de

habitação e os diferentes interesses envolvidos, reformar o sistema tornou-se uma tarefa difícil (AZEVEDO, 1988).

Simbolizando um passado a ser enterrado (ROYER, 2002), o Banco de Habitação foi extinto arbitrariamente pelo Decreto nº 2.291, de 1986. Em um cenário de constante fracasso das tentativas de estabilização econômica, tal medida significou um exemplo de redução de gastos do Estado. A partir disso, sua administração foi transferida para a Caixa Econômica Federal sob controle mais rígido pelo Banco Central, cabendo a este último ainda a fiscalização das entidades integrantes do SFH (CARDOSO *et al.*, 2018). Sem embargo:

A incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passasse a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. Do mesmo modo, ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Nesse contexto, torna-se muito difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios (e), envolvimento institucional (AZEVEDO, 1988, p. 118).

Assim chegou ao fim uma ambiciosa, porém, contraditória etapa da política nacional de habitação. E teria início a um período de hiato dessa política urbana a partir de um processo de descentralização – reflexo da crise fiscal do Estado brasileiro que se desenrolou no mesmo tempo da redemocratização política –, também marcado por uma forte instabilidade política e institucional (CARDOSO, 2002; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

1.3.3. Descentralização, estadualização e municipalização – 1986-2000

Com o fim do regime militar, tem início a Nova República com José Sarney à frente da presidência. Caracterizado historicamente por “mudanças sem rupturas, a trajetória da Nova República (foi) marcada por descontinuidades que se deve, em última instância, à instabilidade das coalizões que a viabilizou como projeto político” (MELO, 1989, p. 41). Embora o novo governo apresentasse um ímpeto reformador, tal retórica foi substituída por uma política de acomodação de interesses que expôs a inexistência de uma estrutura interna do Estado capaz de unificar e direcionar sua ação (Idem).

No campo das políticas habitacionais, o processo de redemocratização se fez seguido de um gradual esvaziamento institucional. Para contextualizar, esse movimento esteve inserido num “processo de redefinição de atribuições e competências na área social” (ARRETCHE,

1999, p. 112). Em outras palavras, ao longo da década de 1980 a agenda de reformas do governo federal redesenhou quase toda a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro – conformado nas décadas de 1960-70, –, a partir de alguns programas públicos, não oficiais, e por iniciativas subnacionais de descentralização⁹, cujo desfecho foi a progressiva transferência do papel de formulador e financiador das políticas sociais, antes desempenhados pela União, para os estados e municípios (Idem, 1999).

O Sistema de Proteção Social referido compreendia as políticas de previdência (única exceção que se manteve como atribuição do governo federal); educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular. Tal inflexão, no entanto, não foi uma iniciativa singular da realidade brasileira, pois esteve alinhada a um debate internacional que se desenvolveu de forma não linear sobre a crise que o modelo centralizador desencadeou em diversos países na década de 1980, e que levou a adoção de um modelo descentralizado de gestão pública (ARRETCHE, 1999).

Ao considerarmos a instabilidade instaurada desde o final do regime militar, cuja maior expressão foi a “crescente incapacidade do Estado de atender às demandas cada vez maiores dos vários setores da economia e grupos sociais correspondentes” (O’CONNOR, 1973 *apud* PEREIRA-BRESSER, 1993, p. 42), não é de se estranhar que diferentes correntes políticas tenham consensualmente acreditado que tais reformas seriam, ao menos em tese, capazes de contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, assim como para a consolidação da democracia recém restabelecida (ARRETCHE, 1996). Tal percepção se disseminou também porque “a forte centralização do sistema anterior conseguiu ser sinônimo de um modo de governar anacrônico e incapaz de atender as necessidades do Brasil” (ROYER, 2002, p. 26).

Uma das premissas para o êxito desse processo, entretanto, seria a capacidade de gestão dos governos locais, já que o processo correspondente exigia deles uma complexa estrutura de planejamento, coordenação e controle, tal como uma capacidade operacional nem sempre existente. A principal base para a descentralização das políticas sociais no Brasil foi o federalismo cooperativo, cujo “interesse comum viabiliza(ria) a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação” (BERCOVICI,

⁹ Para Moreira *et al.* (2012), a utilização do termo descentralização pode assumir diferentes significados, todavia, dentre estes destaca-se aquele que faz menção à noção de transferência de poder entre diferentes esferas do Estado. Em complemento, Arretche (1996) aponta que as formas mais conhecidas de se implantar reformas descentralizadoras são através da delegação, mas ainda pela transferência de atribuições e por meio da privatização ou da desregulação.

2002, p. 17). Com isso, em âmbito estadual ou regional, caberia aos entes subnacionais adaptar as decisões tomadas às suas especificidades e necessidades locais.

O coroamento dessa cooperação sobreveio, para Bercovici (2002), pela ratificação da Constituição Federal de 1988 que, com o intuito de legitimar a democracia, redesenhou a ordem institucional e federativa por meio de duas estratégias principais: i) abertura política para a participação popular e social; e ii) descentralização tributária a governos subnacionais.

Porém, dada à crise fiscal e econômica brasileira ao final da década de 1980, assistia-se a um retrocesso nos repasses fiscais não-obrigatórios da União aos estados e municípios, com intuito de controlar as finanças públicas. Assim, desde a extinção do BNH segue-se uma trajetória errática de reformas e de crise de financiamento do FGTS, e tem-se a fórmula que resultou no gradativo afastamento do governo federal de suas funções tanto no que se refere à manutenção dos níveis de financiamentos, quanto na formulação e implantação de reformas necessárias para correção de um sistema financeiro com claros sinais de falência (ARRETICHE, 1996).

Esses fatores moldaram o que a Arretche (1996) conveio chamar de “descentralização por ausência”, em que os esforços indutores da descentralização – iniciativas de ampliação da participação dos estados e municípios –, se combinaram com uma lacuna de recursos federais em função das medidas de contenção dos gastos. Como reflexo disso, a falta de planejamento, coordenação e de cooperação entre os entes subnacionais, fez com que um modelo idealizado como possibilidade de melhoria dos serviços públicos resultasse em câmbios substanciais e na deterioração dessas políticas sociais (BERCOVICI, 2002). Não por outra razão, muitos pesquisadores apontam este como um período de hiato nas políticas federais de habitação.

Sem embargo, frente à redução dos repasses da União, o crescente acúmulo por habitação na escala regional fez com que os governos estaduais e locais passassem a assumir, por conta própria, parte da provisão e a gestão da política habitacional, com a criação de uma miríade de novos programas e agências. Sobre isso, Arretche (1996) observa que, para além de um programa de descentralização implantado pelo governo federal, essa transferência de atribuições assinalou um crescente movimento de autonomização dos níveis subnacionais na oferta e na produção pública de habitação. Desse modo, em resposta ao vácuo institucional e pela fragmentação em nível federal, entre 1980-1990 estava em curso uma clara estadualização e municipalização da política habitacional.

À vista disso, tornou-se prática comum no governo de José Sarney o fortalecimento de programas alternativos ao SFH. Dentre esses, têm-se o Programa de Prioridades Sociais de 1985, lançado em caráter emergencial com a finalidade de melhorar as condições de vida dos

estratos de menor renda para atenuar os efeitos da recessão. Já em 1987 é criado o Programa Nacional de Mutirões, cuja prioridade era atender famílias com renda de até 3 salários mínimos. Este último, apesar de ter operado com um modelo clientelista tanto na alocação de recursos quanto nas localidades atendidas, financiou até 1988 a construção de cerca de 550 mil unidades habitacionais (MELO, 1989, OLIVEIRA, 2014).

Em suma, isso demonstra que, ainda que esses programas não tenham alcançado amplitude nacional, não houve uma completa escassez na atividade intervencionista do governo federal na área de habitação. Todavia, concomitante a isso ocorria o progressivo desmonte da política social do SFH, tal como o enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação e as restrições à concessão de financiamentos impostas pelo Banco Central, para conter o endividamento dos estados e municípios (MELO, 1989; SANTOS, 1999; BOTEGA, 2007).

A partir de 1990, no governo de Fernando Collor, tal modelo se consolidou ainda mais (CARDOSO, 2002). O novo governo, ancorado nas tendências liberais que já se faziam sentir em outros lugares do globo, propôs uma nova agenda de reformas no Brasil com o objetivo de estabilização monetária, abertura comercial, privatizações e também uma reforma do Estado. Assim, sob o impacto da crise econômica, o novo governo adotou uma política monetária mais restritiva, de arrocho salarial, redução da dívida externa, cortes dos gastos e de aumento da arrecadação federal (CARMO, 2006).

Nesse contexto, para Botega (2007, p. 71) “as políticas brasileiras passam a ter uma forte orientação rumo ao neoliberalismo, o que acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional”. O irreconciliável descompasso entre a expansão dos ideais neoliberais e as políticas públicas sociais resultou na banalização da política habitacional (AZEVEDO, 1996 *apud* CARDOSO, 2002). Ainda assim, nesse período houve uma retomada residual da política federal de habitação (KLINTOWITZ, 2015), uma vez que no governo Collor houve muitas alterações na estrutura de gestão do FGTS e a criação de novos programas de financiamento (TRIANA FILHO, 2006).

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência da República. Lima (2007) observa, então, que a condução da política habitacional passou por significativas modificações com objetivo de reestruturar os programas de habitação popular e inserir outros agentes nesse cenário, como conselhos, participação comunitária e também dos governos locais através de contrapartidas financeiras aos investimentos feitos pela União.

Um dos principais problemas da gestão de Itamar Franco foi a suspensão de novas contratações com recursos do FGTS, principal fundo financiador das políticas sociais de

habitação. Para mitigar esses efeitos e ainda resgatar a credibilidade pública até então perdida, o governo federal instituiu como linha de ação prioritária a busca por mecanismos que permitissem a finalização e comercialização de obras contratadas anteriormente com recursos desse Fundo (TRIANA FILHO, 2006). Para tanto, foi necessária a locação de volumosos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado pelo Decreto nº. 103, de 1991, mas também de dotações orçamentárias. Foram então criados dois novos programas: i) Habitar Brasil, esboçado para operar em cidades de médio e grande porte; e ii) Morar Município, voltado para cidades de pequeno porte (ROYER, 2002).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume como presidente da República em 1995 e, com isso, tem início uma relativa reorganização da política urbana que desde a década 1980 encontrava-se institucionalmente fragmentada e com poucos recursos para operacionalização (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017). Ademais, nesse mesmo período houve uma retomada dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS – até então paralisados –, acompanhada de uma nova concepção da política de habitação (BONDUKI, 2008).

Maricato (1998) destaca que a nova concepção, tomando como base as críticas tecidas ao SFH, estruturou-se nas seguintes diretrizes: i) o reconhecimento dos setores da cidade considerados ilegais; ii) nova conceituação sobre o déficit habitacional pela incorporação da precariedade urbana, seguida da constatação de sua concentração nos estratos sociais de menores rendas; iii) continuidade no processo de descentralização na execução dos programas habitacionais; iv) diversidade de programas com vistas a romper com os modelos mais tradicionais e incorporação da produção habitacional associativa privada, porém não lucrativa; v) inserção das questões fundiárias e urbanísticas; e vi) participação democrática.

A principal iniciativa foi o Programa de Crédito, se dividindo entre FGTS e SBPE. Na categoria FGTS, Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017) apontam que o público alvo eram os estratos de baixa renda, com foco na concessão de crédito a pessoas físicas (mutuários finais), para a aquisição de residenciais novas ou usadas, terrenos, compra de materiais de construção ou até mesmo para a realização de reformas e ampliações. O programa previa também uma forma associativa pela qual, mesmo que os financiamentos ainda fossem concedidos aos mutuários finais, deveriam estar organizados sob a forma de entidades sindicais, cooperativas, COHABs, associações, entidades privadas ou órgãos semelhantes (ROYER, 2009).

A Carta Crédito FGTS foi, portanto, o principal programa do período a utilizar, por demanda espontânea, os recursos deste Fundo e se subdividindo nas modalidades de crédito individual e crédito associativo. Programas como este assinalaram para os padrões tradicionais uma importante mudança na condução da política habitacional e na forma de utilização dos

recursos do FGTS: “a principal delas foi certamente o financiamento direto à demanda, ao beneficiário final, e não à produção. A justificativa da mudança reside na convicção de que, dessa forma, o fundo estaria mais seguro em relação às contratações” (ROYER, 2009, p. 85).

Criou-se ainda o Programa Pró-Moradia, também utilizando os recursos do FGTS (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017), para apoiar ações locais no desenvolvimento de projetos integrados de urbanização de áreas precarizadas e obras de infraestrutura (ROYER, 2009). Além disso, criam-se outros dois programas: o Programa Habitar-Brasil e o Programa de Subsídio Habitacional Social, ambos tomando como fonte os recursos do OGU (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Ao final da década de 1990 o país atravessou uma nova crise econômica, cujo resultado foi a intensificação dos ajustes neoliberais. Essa conjuntura se refletiu nas políticas públicas de habitação que vinham sendo implantadas em pelo menos dois aspectos: na elevação dos juros (retração do crédito); mas também nas restrições de gastos e do endividamento público (arrefecimento dos financiamentos ao setor público). Tal cenário foi determinante não só para paralisar alguns programas, como para reduzir a alocação de recursos orçamentários para a habitação (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Frente a isso, uma das alternativas lançadas pelo governo federal foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), posteriormente oficializado pela Lei nº. 10.188, de 2001. O PAR previa o financiamento – com um mix de recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) –, a construção de pequenos e médios conjuntos habitacionais, com enfoque nas faixas de renda de até 5 salários mínimos. Porém, ao invés de estimular de imediato a transferência de propriedade (casa própria), adotou o modelo de arrendamento, onde a compra somente poderia ser efetivada pelo arrendatário ao final do contrato (TRIANA FILHO, 2006; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Resumidamente, no governo de FHC foi iniciado um processo de reorganização das políticas habitacionais, principalmente a partir da divisão de atribuições entre a atividade estatal (como agente regulador) e os setores produtivos privados (na função de agentes executores). Desse processo resultou uma maior flexibilização institucional e participação do mercado imobiliário, novas formas de propriedade, rejeição aos grandes conjuntos e também a concessão de crédito direto aos mutuários (AZEVEDO, 2007; ARRETCHE, 2002 *apud* KLINTOWITZ, 2015).

1.3.4. Dinamização da política habitacional e o Programa Minha Casa, Minha Vida – 2000-2020

Para compreender a política federal de habitação a partir dos anos 2000 – mais precisamente doravante 2002 –, Klintowitz (2016) contextualiza que o novo governo desde o princípio esteve alinhado ao ideário do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR).¹⁰ Dessa articulação surge uma ampla expectativa por parte dos movimentos sociais de que o novo ciclo de governo petista pudesse representar uma inovação na trajetória das políticas públicas de habitação.

Esse processo de reformulação e dinamização da política habitacional transcorreu com uma característica original ao incorporar os movimentos de luta por moradia como interlocutores privilegiados e peças chave, além de ecoar para os níveis estaduais e municipais e ainda incorporar um importante arcabouço jurídico de caráter progressista voltado à conformação de uma política de desenvolvimento urbano.

O ponto de partida do novo ciclo da política urbana-habitacional foi o Projeto Moradia, lançado no ano 2000 e depois integrado à proposta de política do governo Lula na campanha eleitoral de 2002. De forma sucinta, Bonduki (2009) afirma que o Projeto foi estruturado em três eixos principais: i) gestão e controle social; ii) projeto financeiro; e iii) urbano-fundiário. Tal conteúdo se destacava por: reconhecimento da moradia como um direito social; subordinação da política habitacional às urbanas e sociais; garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana; implantação de um sistema nacional de gestão e financiamento; participação social; estímulo ao setor privado; o estabelecimento de fontes permanentes de recursos; diversidade de projetos e programas; fortalecimento do papel do Estado na área de habitação tanto na regulação do mercado, quanto na promoção de políticas (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

Para executar essa política urbana e habitacional e dar fim à desarticulação até então vigente, propôs-se um complexo Sistema Nacional de Habitação (SNH), cuja estrutura visava à melhor definição das atribuições federais, estaduais e municipais e dos agentes públicos e privados participantes. Nesses termos, o SFH basear-se-ia na descentralização, na participação social na gestão das políticas públicas, na elaboração de planos de habitação e também na institucionalização de um sistema único de financiamento habitacional com foco na população

¹⁰ Este autor lembra que “a aproximação entre o PT e a rede de reforma urbana se deu tanto nas mobilizações em prol da institucionalização da pauta da reforma urbana no arcabouço jurídico nacional, durante a Assembleia Nacional Constituinte e tramitação do Estatuto da Cidade, como na elaboração de planos de governo para as candidaturas de Lula à Presidência da República (1989, 1994, 1998, 2002)” (KLINTOWITZ, 2015, p. 125).

de mais baixa renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2000; KLINTOWITZ, 2015). Ademais, reconhecendo que a viabilização de qualquer política pública necessita de uma sólida base de financiamento, um dos elementos essenciais propostos foram fundos de moradia nas três esferas governamentais, para que se pudesse hierarquicamente centralizar e transferir recursos onerosos e orçamentários.

Uma das principais características perceptíveis na política que se tentava efetivar consistia em que “a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana” (BONDUKI, 2009, p. 2). Nestes termos, o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que trata sobre a política de desenvolvimento urbano –, se tornou um importante marco no enfrentamento do problema habitacional ao contribuir para a efetivação normativa da função social da cidade e da propriedade urbana, ao mesmo tempo em que criou instrumentos para assegurar acesso à terra, combate à especulação imobiliária e regularização fundiária. Entretanto, sua implantação depende dos governos municipais, visto que seus instrumentos somente podem ser utilizados quando previstos e aprovados nos Planos Diretores (BRASIL, 2001; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017). Além disso, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a competência pela política de desenvolvimento urbano.

Com a eleição de Lula foi criado o Ministério das Cidades (MCidades) em 2003. O novo Ministério se organizou em quatro secretarias nacionais: habitação; saneamento; transporte e mobilidade; e programas urbanos, sendo esta última encarregada pelo planejamento urbano e pela regularização fundiária. De acordo com Shimbo (2010), para além da responsabilidade de coordenar, gerir e formular toda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, também ficou a cargo do MCidades a gestão da política de habitação, conquanto este órgão tivesse menos força operacional do que a Caixa Econômica Federal (CEF), vinculada ao Ministério da Fazenda. Como a CEF é operadora dos programas habitacionais e gestora dos recursos do FGTS, não é de se estranhar que tenha continuado exercendo forte influência na execução dessa política. Todavia, isso não impediu que o MCidades elaborasse a Política Nacional de Habitação (PNH) e depois formulasse o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

No entanto, em razão da persistência da instabilidade econômica e da orientação ortodoxa do Ministério da Fazenda nos primeiros anos do governo Lula (2003-2004), houve escassez de recursos que acabou inviabilizando, ao menos inicialmente, a implantação de quaisquer novos programas, sobretudo aqueles cujos recursos seriam captados do FGTS (BONDUKI, 2009). A resistência da equipe econômica resultou na manutenção das mesmas regras de restrições de gastos do governo FHC. Portanto, as diretrizes assinaladas no Sistema

Nacional de Habitação se mantiveram restritas ao papel até o ano de 2005 (BONDUKI, 2009; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Logo, sem muitas alternativas para implantar um Sistema de Habitação e a agenda da reforma urbana, o MCidades apostou na continuidade dos programas herdados da gestão anterior e, com isso, prevaleceu a mesma lógica financeira da CEF para a concessão de crédito habitacional (KLINTOWITZ, 2015). Não obstante, no ano de 2004 é criado o Programa Crédito Solidário, em resposta às reivindicações dos movimentos de luta por moradia por um programa de autogestão, o qual previa a utilização de recursos do FDS, quase inoperante, para a concessão de financiamento direto ao mutuário (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Assim, após treze anos de espera foi instituído o SNHIS com os objetivos de centralizar todos os programas e projetos destinados à urbanização de assentamentos precarizados e de produção de habitação social, além de conferir maior responsabilidade aos municípios na condução da política habitacional. Também foi criado o FNHIS¹¹, instituído unicamente para financiar a produção de novas moradias, da mesma forma que foi útil na concessão de subsídios aos segmentos de baixa renda (SHIMBO, 2010; CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO 2017). Dessa forma, o acesso a esse Fundo pelos governos locais se daria mediante a adesão ao SNHIS, cuja exigência era a instituição dos respectivos fundos de habitação e conselhos, assim como a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Em 2009 o MCidades lançou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em diálogo com a PNH, que o consagrou como um marco de estruturação das diretrizes e ações necessárias à implantação do Sistema Nacional de Habitação, cujo escopo propunha a efetivação de uma política urbana fundiária, tendo como pressuposto que o tratamento das necessidades habitacionais deveriam partir de uma abordagem articulada com outras políticas (KLINTOWITZ, 2015). Todavia, nas palavras de Bonduki (2009), o PlanHab foi atropelado pela crise econômica internacional de 2008.

De acordo com Ferreira (2012), desde 2006 o mercado imobiliário passou por importantes mudanças em relação a medidas institucionais que eliminaram alguns gargalos e permitiram maior segurança jurídica e financeira para este setor. Tais inflexões, somadas à ampliação do crédito e à diminuição das burocracias administrativas, permitiram a incorporação de setores antes alijados do financiamento habitacional, sobretudo os de média renda: “ambas as medidas, explícitas na nova política nacional de habitação, possibilitaram de

¹¹ Ainda como reflexo da oposição da equipe econômica do governo, a instalação do FNHIS ocorreu somente em 2006. Ademais, sua institucionalização se deu como um fundo orçamentário, ao invés de financeiro, o que acabou limitando de imediato a sua arrecadação (BONDUKI, 2009).

fato um aumento considerável na utilização de recursos privados e públicos, ou sob gestão pública, na produção de unidades habitacionais” (SHIMBO, 2010, p. 89). A despeito disso, para Klintowitz (2015) a crise hipotecária do *subprime* comprometeu a euforia do mercado imobiliário, ameaçou as vendas de empreendimentos que ainda seriam lançados e ainda impôs dificuldades financeiras às grandes empresas detentoras de bancos de terras.

Paralelamente a esses acontecimentos, transcorrem outras importantes iniciativas:

Uma articulação inusitada entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no Conselho Nacional das Cidades estava em curso desde 2008, com o lançamento da “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social”, cuja meta era a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, lastreando permanentemente a política nacional de produção habitacional. Mas o momento parecia exigir respostas mais rápidas (SANTO AMORE, 2015, p. 16).

Sem embargo, esta articulação é compreensível porquanto “a situação era de crise internacional e ameaça de quebra de setor, o que poderia contaminar toda a sua cadeia produtiva e, conseqüentemente, a estratégia econômica do governo brasileiro” (ROLNIK, 2019, p. 300). Isso ajuda explicar aspectos do que depois viria a ser o Programa Minha Casa Minha Vida, visto que as mais importantes decisões em termos de desenho deste programa traduzem o imperativo de produzir rápidos resultados, frente a um claro objetivo econômico (MARQUES, RODRIGUES, 2013).

Para Klintowitz (2015), portanto, reafirma-se nesse contexto a retórica da importância do setor imobiliário e da construção civil junto ao governo federal – seja na edificação de novas habitações para combater o déficit quantitativo, mas também na reativação da economia do país –, e a necessidade de ampliação da concessão de financiamentos e subsídios. Tais ideais ganharam corpo, antes de tudo, na forma de uma política econômica anticíclica, mas também de um programa federal de habitação, cuja meta inicial era a construção de um milhão de moradias e, com isso, reduzir o déficit habitacional: o PMCMV.

As primeiras negociações do pacote incluíram a participação dos setores empresariais da construção civil em diálogo com a Casa Civil e Ministério da Fazenda, isto é, elas ocorreram sem a participação do MCidades. E mais ainda: sem o envolvimento da equipe que vinha formulando o Plano Nacional de Habitação, sem qualquer diálogo com o SNHIS, bem como o fundo a ele atrelado, sem contar com a não participação dos movimentos de moradia ou do FNUR, que desde o princípio se fizeram presentes na formulação do programa do governo Lula.

Não obstante ao seu caráter conflitante em relação ao que vinha sendo construído no âmbito do MCidades e do Conselho Nacional das Cidades, o novo pacote previa além disso a priorização do “segmento econômico”, cuja população alvo recebia entre 4-10 salários mínimos (ROLNIK, 2019). A propósito, tal conteúdo não foi nenhuma novidade se considerarmos a origem de sua proposta: Shimbo (2010) observa que as premissas da política habitacional dos primeiros anos do governo Lula já vinham dando sinais de deslocamento de modo a alavancar o setor privado, fosse na área de habitação social e, sobretudo, na habitação de mercado, com incentivos à produção habitacional.

Assim ganhou forma o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Antes do seu lançamento oficial, porém, vários ajustes foram feitos ao longo das rodadas de discussões. De certo que o primeiro deles refere-se ao aumento feito pelo próprio presidente quanto ao número de unidades habitacionais a serem produzidas, e a luta do MCidades pela inclusão de uma faixa subsidiada destinada à população de baixa renda – com níveis de subsídios superiores aos previstos no PlanHab¹² –, a conhecida Faixa 1, adotando para tanto um modelo semelhante ao PAR, por ser mais simples do que criar uma nova operacionalização. Além disso, foi acrescentada ainda uma modalidade para construção por autogestão, por pressão dos movimentos de moradia, e outra voltada para a habitação rural, atendendo a reivindicações do movimento sem-terra; por último houve também pressão de parlamentares representantes dos pequenos municípios para que o programa pudesse abarcá-los, já que o desenho do Programa foi pensado originalmente para atuar exclusivamente nas regiões metropolitanas e em cidades com população superior a 100 mil habitantes (SANTO AMORE, 2015; KLINTOWITZ, 2016; ROLNIK, 2019).

As negociações derradeiras acomodaram interesses diversos e o PMCMV foi lançado publicamente em março de 2009. Aprovado inicialmente como Medida Provisória (MP) nº 459/2009, posteriormente foi transformado na Lei Federal nº 11.977/2009. Em síntese:

A estrutura de implementação criada para o programa foge bastante à tradição do setor habitacional no Brasil. A Caixa Econômica Federal (CEF) é gestora operacional do MCMV, recebendo e aprovando (ou não) as propostas de construção dos empreendimentos apresentadas diretamente por empresas da construção civil. Aos governos locais coube principalmente a viabilização da questão da terra, após a adesão ao programa junto à CEF (MARQUES; RODRIGUES, 2013, p. 161).

O setor privado, portanto, desempenhou o papel de agente promotor, enquanto a Caixa se responsabilizou pela operação dos programas e do crédito habitacional (SHIMBO, 2013).

¹² “Os subsídios são fundamentais para o acesso das famílias de baixa renda ao mercado habitacional e, ao mesmo tempo, trazem vantagens também ao setor produtivo que tem o mercado habitacional ampliado com famílias que de outra maneira estariam fora” (KLINTOWITZ, 2016, p. 168).

Ademais, genericamente, o Programa Minha Casa Minha Vida pode ser entendido como um programa de crédito tanto ao consumidor final quanto ao produtor, cuja principal inovação se encontra no atendimento dos segmentos sociais de menor renda e a quantidade de recursos financeiros que foram destinados sobretudo ao atendimento desse segmento antes alijado da política habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; MARQUES; RODRIGUES, 2013). Ademais, ele contava com um inédito subsídio para as famílias da chamada Faixa 1 (até R\$ 1.800,00). Previa-se também subsídios para famílias da Faixa 1,5 – que foi uma faixa intermediária criada na terceira fase do programa –, com renda de até R\$ 2.600,00. Contavam ainda com subsídios moderados as famílias da Faixa 2 (renda entre até R\$ 4.000,00), já a Faixa 3 não contava com subsídios, e abarcava famílias com renda de até R\$ 9.000,00.¹³

Desse modo, segundo Klintowitz (2016), além de sua estrutura operacional decompor-se por faixas de renda, previa-se quatro modalidades de subprogramas: i) Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU): voltado à produção ou aquisição de unidades habitacionais, ou requalificação de imóveis urbanos; ii) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): direcionado a subsidiar a produção ou a reforma de imóveis rurais; iii) MCMV-Entidades: dirigido à concessão de financiamento para pessoas físicas, porém, organizadas de forma associativa ou na forma de cooperativas, para a construção ou requalificação de imóveis urbanos; iv) MCMV-Sub 50: voltado a municípios com população inferior a 50 mil habitantes e v) Urbanização. No entanto, ao potencializar o modelo da casa própria, o PMCMV ignorou formas alternativas de provisão habitacional.

A implantação do PMCMV demonstrou que “o Programa rapidamente mostrou bons resultados. Ele atingiu os objetivos econômicos a que se propunha e ajudou a superar as instabilidades geradas pela crise internacional” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 36). Tanto é que até 2019, isto é, dez anos após seu lançamento, o PMCMV havia contratado em todo o país aproximadamente 5,5 milhões novas unidades residenciais, embora sob a égide de uma resposta única ao problema habitacional. Entretanto, se seus resultados representaram um salto inédito na produção de moradias no bojo de uma política pública, é preciso considerar que isso se fez acompanhado da expansão do crédito imobiliário e habitacional, incluindo aí um expressivo montante na forma de crédito subsidiado.

Em 2011, início do primeiro governo Dilma, conquanto ainda se estivesse vivendo um período de relativa calma política e econômica, são sentidos os primeiros sinais da crise

¹³ Para Marques e Rodrigues (2013, p. 161), “cada faixa salarial possui o seu produto habitacional correspondente: famílias da faixa 1 adquirem a moradia por meio dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ou, caso estejam reunidas em uma entidade organizadora (EO), por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As famílias da faixa (1,5), 2 e 3 têm acesso às linhas de financiamento habitacionais da CEF, que foram agrupadas ao MCMV e cujos recursos financeiros têm como origem o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)”.

financeira internacional. Com isso, o governo federal parte para a construção de um novo programa econômico a partir da adoção de princípios *neokeynesianos* e anticíclicos, cuja política repousou no combate aos juros altos, consolidação de uma agenda de aumento dos investimentos industriais e valorização do Real.

Neste novo cenário, a atuação do Ministério das Cidades se revelou ainda mais frágil na operacionalização de programas diversificados e na implantação da política habitacional por ele idealizada. Na contramão dessa tendência, o papel desempenhado pela CEF foi fortalecido porque o governo federal reiterou o papel da instituição como agente financiador, regulador e fiscalizador, fortalecimento este que se deve por ele exercer controle sobre implantação do Programa em nível local.

Paralelamente aos sinais recessivos, a atividade imobiliária manteve-se com níveis relativamente estáveis. O governo federal vinha tentando reverter a conjuntura de crise pela adoção de políticas mais ortodoxas. Todavia, a crise já havia se instalado e, progressivamente, contribuiu para que o governo perdesse sua base política de sustentação e o apoio da burguesia industrial, seguida de um baixo crescimento do PIB, que no ano de 2014 cresceu apenas 0,1% (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017). Isto não significou, entretanto, que o PMCMV deixasse de ocupar posição central na agenda governamental.

O agravamento da crise econômica, com rebatimento na contenção dos gastos públicos, se somou a uma crise política que evoluiu para uma crise de governabilidade conforme as denúncias de corrupção em órgãos e empresas federais acabaram atingindo políticos ligados à base aliada do governo, que findaram, de acordo com Souza e Hoff (2019), na abertura de um controverso e inconstitucional processo de impeachment de Dilma Rousseff, concluído em 2016. Esse processo, além de uma grave ruptura institucional, caracterizou-se pela passagem do modelo econômico neodesenvolvimentista para uma agenda de orientação neoliberal. Essa transição se tornou um desafio para o desenvolvimento brasileiro, com claros desdobramentos nas políticas sociais.

A principal reforma feita pelo novo governo de Michel Temer neste sentido foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016 – aprovada no mesmo ano –, que impôs o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

Essas e outras medidas, portanto, evidenciaram a orientação neoliberal no governo Temer, e assinalaram uma quebra no compromisso social firmado na gestão anterior (SOUZA; HOFF, 2019). Entretanto, se o cenário pós-golpe parlamentar de 2016 já se mostrava obscuro de modo geral, principalmente nas políticas sociais, as expectativas para os próximos anos eram cada vez mais baixas. Tanto que a partir das eleições de 2018 o Brasil passou a integrar a

lista de países que deu uma guinada na direção da extrema-direita, com a vitória eleitoral de Jair Messias Bolsonaro.

Uma das primeiras medidas do governo Bolsonaro que impactaram o desenvolvimento urbano foi a extinção do MCidades. Com isso, suas funções foram transferidas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, hoje integrado pelas secretarias nacionais de Desenvolvimento Regional e Urbano; Saneamento; Mobilidade e Serviços Urbanos; Proteção e Defesa Civil; e Habitação. Além disso, segundo levantamento do Instituto de Estudos Socioeconômicos, a área de habitação foi uma das que mais sofreu cortes no governo Bolsonaro, chegando a 90% (INESC, 2019).

Para além desta medida, foi lançado o Programa Casa Verde e Amarela, e enviado ao Congresso Nacional como MP nº 996, de 2020, posteriormente convertida na Lei Federal nº 14.118, de 2021. As primeiras críticas a esse Programa apontam que, para um programa que deveria substituir o PMCMV, ele apresenta poucas novidades em relação ao seu antecessor. A principal semelhança faz referência às faixas de renda que agora se distribuem por: Grupo 1: renda de até R\$ 2.000,00; Grupo 2: de R\$ 2.000,00 a R\$ 4.000,00; e por último Grupo 3: de R\$ 4.000,00 a R\$ 7.000,00. Tal estratificação é vista com preocupação pelo fato de deixar fora as famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 e não garantir novas contratações para esse segmento com o argumento de que, antes, é necessário a finalização dos empreendimentos em andamento ou paralisados (ROLNIK, 2020; SAMPAIO, 2020). No entanto, não há qualquer garantia de políticas e recursos para esse segmento.

1.4. Balanço avaliativo da política pública habitacional – 2000-2020

Como o recorte temporal da pesquisa se concentra nas duas primeiras décadas deste século, cumpre ressaltar as aspectos institucionais mais importantes da política habitacional desse período, de modo a enfatizar os elementos conceituais que servirão de referência para o exame do levantamento empírico que se segue nos próximos capítulos. Esse esforço de síntese analítica remete às funções atribuídas às avaliações de políticas públicas propostas por Darlen (2001), isto é, às dimensões da informação e da alocação.

Nesses termos, o primeiro ponto a ser discutido é como essas políticas habitacionais funcionaram historicamente. Para tanto, é imprescindível registrar que expressaram interesses diversos e conflitantes, tanto públicos como privados, os quais produziram resultados muito semelhantes em contextos políticos, socioeconômicos e territoriais

diferentes, visíveis em algumas características distintivas como: a compreensão da política habitacional restrita à provisão quantitativa de moradias; disseminação de uma ideologia da casa própria como símbolo de ascensão social por meio de um bem econômico (a moradia); atendimento prioritário dos segmentos de médio renda; tendência a privilegiar os interesses econômicos dos empreendedores privados e controladores da terra urbana; papel protagonista da indústria da construção civil; e notáveis efeitos de segregação socioespacial no processo de desenvolvimento urbano, sobretudo na produção direcionada aos estratos mais pobres.

Ademais, as políticas públicas habitacionais foram condicionadas pelos modelos de desenvolvimento e pelas políticas de crescimento econômico, de forma que o direito à moradia dos setores mais vulneráveis gradualmente deixou de ocupar posição prioritária em termos de produção – que se consumou mediante a diminuição do aporte de recursos para a população de baixa renda, ensejando uma forte articulação funcional entre o Estado e o setor produtivo (KLINTOWITZ, 2016; ROLNIK, 2019).

Simultaneamente ao desenvolvimento da política habitacional, firmou-se um marco institucional avançado cujas raízes se localizam no ideário da reforma urbana. Essa trajetória pode ser traduzida em algumas inovações marcantes: adoção de um capítulo inédito da Constituição dedicado à Política Urbana; inclusão do direito à moradia como direito social fundamental constitucionalizado; aprovação do Estatuto da Cidade; instituição do Ministério das Cidades; formulação de um Plano Nacional de Habitação; criação do Conselho Nacional das Cidades; e destinação de um volume inédito de recursos subsidiados à provisão habitacional para a população de baixa renda.

Outro elemento marcante desse período foi a reestruturação do setor imobiliário, através da qual grandes empresas abriram participação ao capital financeiro e passaram a operar na bolsa de valores (CARDOSO; ARAGÃO, 2017). Essa articulação propiciou uma tendência de crescimento, expansão e concentração de capital no setor imobiliário – seja pelos financiamentos habitacionais, marcos regulatórios favoráveis ou pelo aporte de investimentos estrangeiros –, além de também estimular a produção de moradias por empresas financeirizadas para um nicho de mercado antes não absorvido: as faixas de baixa renda. Esses setores consolidaram sua inserção na política habitacional, reforçando a necessidade de sua atuação na área para o enfrentamento do déficit habitacional (SHIMBO, 2010).

O quadro de atores sociais diretamente envolvidos na formulação e na disputa da política habitacional é completado pela ação dos setores sociais organizados em torno do Foro Nacional da Reforma Urbana (FNRU), cujas propostas desde o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) consistiam em construir uma política em “que a construção de unidade habitacional

nova para a venda não (fosse) a única solução possível e viável para cada realidade local” (RODRIGUES, 2015).

Como resultado da pressão de interesses tão diversos, o desenrolar desse processo resultou em “um caminho intermediário entre o neoliberalismo da década anterior e o reformismo forte que fora o programa do PT” (LEMOS, 2014, p. 278), resultando, de acordo com Singer (2012), em um reformismo fraco a partir do equilíbrio entre a manutenção da ordem pré-estabelecida e os interesses de classes. Essas contradições se traduziram na política habitacional, conforme mostra Klintowitz (2015), pois desde o princípio o governo Lula já trazia como premissa o combate ao ‘déficit habitacional’, que embora posicionasse a habitação como uma das prioridades de governo, também sinalizava como a política habitacional deveria funcionar: um programa que priorizaria o financiamento da produção de moradias.

Para Netto (2015), a ação que antecede a formulação de qualquer política pública é a percepção do problema a partir da realidade, exigindo uma compreensão clara da situação na qual se pretende intervir. Após a aceitação de que uma determinada questão é um problema para toda a sociedade, ela passa a integrar a agenda pública, com uma proposta de como tratá-la. Portanto, “a definição do problema é importante, pois a partir dele é que se desenvolvem as proposições de solução na definição dos programas” (NETTO, 2015, p. 4). Neste caso, supunha-se que o problema era a falta de moradias, e que sua solução pragmática consistia em produção de novas unidades.

Essa inflexão não significou uma completa ruptura com o legado de submissão das políticas habitacionais aos estrangulamentos econômicos, em que pese a agenda do governo tenha se mostrado aberta ao diálogo e à inserção dos setores sociais antes alijados dos correspondentes processos decisórios. Como consequência, o governo petista buscou gradualmente ampliar a atuação do mercado nesse segmento popular (SHIMBO, 2010). Ou seja, uma tentativa de conciliar interesses tradicionalmente irreconciliáveis. O marco de transição, que resultou na interrupção da construção de uma política pública sob o controle social, abruptamente abriu margem para que a equipe econômica do governo federal, alinhada aos setores empresariais, alavancasse um pacote habitacional de caráter assumidamente econômico em resposta à crise do *subprime* de 2008 (ROLNIK, 2019).

É justamente neste cenário em que o Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado e se consagrou como o maior programa habitacional do país. Quanto aos avanços dessa política pública, o principal se refere à produção subsidiada (a fundo perdido), tanto em percentual de cobertura do imóvel quanto no volume inédito oferecido, o que permitiu a inserção das faixas de renda não solváveis antes excluídas do financiamento habitacional.

Dentre as objeções, Santo Amore (2015) destaca continuidade e repetição de erros amplamente apontados e reconhecidos na política do BNH: localização dos empreendimentos habitacionais em áreas periféricas e carentes de infraestrutura urbana; excessiva padronização arquitetônica e urbanística; ênfase no modelo da casa própria; e desarticulação com as políticas urbanas. Ademais, chama atenção a baixa capacidade do PMCMV de avançar nas questões referentes à estrutura fundiária e à terra urbana, tema que, nas palavras de Maricato (2012), é o grande nó da política urbana. O PMCMV também se eximiu de enfrentar e combater a especulação imobiliária, até porque é um programa dominado por esse segmento, inserido em uma lógica capitalista de produção do espaço que contribuiu para a intensificação do processo de segregação residencial. A habitação é tratada como mercadoria, mesmo quando o contexto político-institucional se mostrava mais favorável à implantação de uma política urbana e habitacional integrada: “a provisão habitacional migrou paulatinamente do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados” (ROYER, 2009, p. 13).

Para se ter dimensão do potencial do PMCMV de dinamizar o mercado imobiliário e da incorporação, até março de 2021, os dados brutos levantadas junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional apontam que as contratações feitas somam 6,3 milhões de unidades habitacionais em todo o país (considerando todas as modalidades), com valores de operação superiores a R\$ 587 bilhões, face a um déficit habitacional total de 6,9 milhões de moradias, em 2010 (FJP).

Quanto à função avaliativa de alocação, que diz respeito sobretudo aos recursos, enquadra-se também o processo de privatização das funções públicas para a iniciativa privada. Acenando para o aumento dos subsídios habitacionais, desde a criação do SNHIS e do FNHIS, a retomada da ação do Estado foi estruturada para moldar um sistema de repasses entre os entes subnacionais, pensando em uma política diversificada para a política de habitação social, fundo a fundo, mas que nunca chegou a lograr êxito de fato (RIZEK, *et al.*, 2014; KLINTOWITZ, 2015). No entanto, o alinhamento tecido entre as instituições públicas, legislações, recursos financeiros e a cadeia produtiva da construção forjou um cenário em que os conhecidos setores imobiliários e da incorporação imobiliária mergulharam de cabeça na produção de moradias social e de mercado (SHIMBO, 2016).

Neste formato, escancara-se o protagonismo do setor privado como executor da nova política. Esse processo ocorreu em parceria com o Estado, que atuou – seja em nível federal ou municipal – alinhado a esses setores por meio de massivo investimento de recursos públicos, afrouxamento das legislações urbanas, maior liberdade aos circuitos financeiros, incentivo à descontinuidade das políticas que vinham sendo gestadas etc. Assim, em um contexto em que

a política nacional de habitação se alinhava aos interesses privados, somada ao desmonte gradual das autarquias e empresas públicas, criou-se um cenário ambíguo de atendimento das necessidades por moradia, pela apartação do ideário da habitação como um serviço público para restringir seu acesso via crédito. Ou seja:

As profundas transformações do padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas e a disseminação das finanças como matriz de organização da riqueza em escala mundial impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas, tanto nos países do centro quanto nos países subdesenvolvidos. A crise fiscal do Estado, associada à reestruturação da apropriação do excedente no sistema mundial, implicou uma inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos. A política habitacional, como política pública voltada à efetivação do direito à moradia, não escapou deste movimento (ROYER, 2009, p.13).

A produção contemporânea de habitação no Brasil passou por um processo de financeirização, embora sejam fundos não financeirizados. Em geral, o processo de desenvolvimento do capital financeiro no cerne da política habitacional se deu com uma produção subsidiada de moradia aos setores populares e médios, que Rolnik (2019) afirma ter se tornado uma forma de gestão e de realização da riqueza no capitalismo contemporâneo, com relativa força das atividades financeiras, possibilitando os investimento pelo mercado de capitais.

Por fim, sobre a função de legitimação de uma avaliação de políticas públicas, é importante destacar que nesse intervalo de 20 anos muitos avanços institucionais marcaram a política urbana-habitacional no Brasil. No entanto, nunca chegaram a se legitimar enquanto política pública capaz de romper com o modelo desigual de desenvolvimento urbano. O mesmo não ocorreu com o PMCMV, que, de um programa federal, se tornou, conforme veremos mais adiante, a política habitacional dominante na última década. A expressiva oferta de moradias, se tornou um forte ativo político na escala local, com baixa capacidade de gestão pelos municípios, mas com bons resultados em volume de produção.

Devido à complexidade desse período, é preciso interpretá-lo reconhecendo, em primeiro lugar, os seus acertos, tais como: o expressivo montante de recursos não-onerosos investidos ao longo desses anos; o fomento ao setor produtivo da construção civil (aspecto desejável do programa); e o avanço representado pela incorporação de uma faixa populacional antes alijada da política habitacional. Não obstante, também é preciso identificar seus aspectos mais problemáticos e negativos, tais como: o desenho de uma política centrada em um único agente financeiro nacional; a manutenção de um padrão desigual de canalização de recursos, focado sobretudo nas grandes empresas do setor produtivo dominadas pela lógica financeira; a grande autonomia operacional dos agentes privados; a priorização dos setores de média

renda (cuja produção para a Faixa 2, sozinha, representou cerca de 50,73% das contratações, enquanto a Faixa 1 e o PMCMV-Entidades apenas 31,20%, de acordo com dados do MDR); além de uma política de transferência e acesso à propriedade como resposta única ao problema social da habitação (NETTO, 2015).

Nos próximos capítulos a síntese aqui prenunciada evidenciará como esses processos se materializaram nas quatro cidades médias escolhidas para compor a base empírica da pesquisa, avaliando, sobretudo, os impactos da produção contemporânea de habitação viabilizada por essas políticas habitacionais frente ao déficit quali-quantitativo e sua relação com a produção do espaço urbano.

CAPÍTULO 2

PROCESSO HISTÓRICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E URBANÍSTICA DAS CIDADES MÉDIAS

2.1. Processo histórico de desenvolvimento urbano e caracterização socioeconômica do recorte territorial

O processo de urbanização no Brasil se intensificou e ganhou complexidade a datar de 1950 mediante a afirmação do projeto nacional-desenvolvimentista durante a presidência de Getúlio Vargas, por meio do modelo de substituição de importações. A região Sudeste do país foi onde esse processo se apresentou de forma mais acentuada, se materializando pela concentração industrial nos grandes centros urbanos, possibilitando grande oportunidade de acumulação de capital e crescimento econômico, que se fez combinada de um intenso fluxo migratório. Com efeito, os processos de urbanização e de industrialização foram responsáveis por profundas transformações no espaço urbano (DEÁK; SCHIFFER, 2015).

Até meados dos anos de 1950, a rede urbana brasileira era fragmentada, desarticulada e concentrada em poucas grandes cidades, como reflexo da industrialização em curso ao longo século XX, cujo reflexo se fez sentir em uma explosão metropolitana, induzindo nessas regiões uma forte concentração econômica e demográfica. Segundo complementa Otero (2016), nesse período, a interiorização do desenvolvimento ficou constrangida pelo desequilíbrio do sistema urbano brasileiro.

Este quadro se altera somente a partir de 1960-1970, quando tem início um conjunto de ações e políticas voltadas à desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, sobretudo do setor secundário, que favoreceu o desenvolvimento de aglomerações urbanas fora da rede urbana metropolitana (ASCHER, 2001). É importante destacar que o interior do estado de São Paulo, até esse momento, era um dos poucos territórios com um conjunto de centros intermediários minimamente articulados em rede, como herança do complexo cafeeiro, que permitiu que essas cidades se apresentassem como territórios aptos para o espraiamento da indústria (NEGRI, 1994). Neste cenário, as cidades médias foram as maiores beneficiadas do ‘espraiamento espacial da riqueza nacional’ (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

O movimento de interiorização do desenvolvimento que se seguiu na segunda metade do século XX, teve participação decisiva do Estado – que se desenrolou por meio de uma atuação articulada envolvendo, principalmente, os governos estaduais e municipais –, que contribuiu para que muitas cidades médias se afirmassem como economias urbanas industrializadas, em que pese essa trajetória apresentar graves problemas urbanísticos na relação entre expansão econômica e produção do espaço, tais como de especulação imobiliária, desigualdades socioespaciais, favelização, periferação, degradação ambiental e agudização

das necessidades habitacionais. No bojo dessa trajetória, é preciso problematizar o fenômeno da desconcentração industrial:

Na verdade, de descentralização industrial houve muito pouco, se entendermos este conceito como a mudança espacial de determinada atividade econômica de um lugar a outro. Implantaram-se no interior setores novos que não estavam centrados ou concentrados em determinados pontos do território econômico do estado de São Paulo. Portanto, a descentralização propriamente dita foi pequena, de algumas plantas têxteis e de confecções, de uma ou de outra de material de transporte. Os setores novos, de ponta, não podem ser caracterizados como parte de um processo de descentralização (CANO, 1988, p. 129).

O que ocorreu, de fato, foi um longo processo conhecido como descentralização, no qual a Grande São Paulo perdeu sua posição de principal polo industrial para o interior paulista. Não obstante, não estamos nos referindo a espaços homogêneos. Ainda assim, como resultado desse processo, Tartaglia e Oliveira (1988) afirmam que essa dinâmica econômica transformou o interior do estado no segundo maior polo econômico do país. De acordo com Negri (1988), as informações censitárias referente ao ano de 1970 mostram que no estado de São Paulo, essas indústrias interiorizadas correspondiam a um quarto do Valor da Transformação Industrial (VTI), bem como 30% do pessoal ocupado industrial de transformação. Ademais, o autor avalia que no mesmo ano o interior paulista era responsável por 14,7% de todo o produto industrial do país, sendo que uma década depois já havia chegado a 19,8%.

O Estado desempenhou papel marcante na descentralização industrial e interiorização do desenvolvimento. No caso do estado de São Paulo, diversas legislações em níveis federal e estadual passaram a restringir a concentração industrial na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Mas parte importante desse processo se refere às políticas adotadas pelo governo estadual, as quais influenciaram diretamente esse processo por meio de investimentos rodoviários: Rodovias Castelo Branco, dos Bandeirantes e Imigrantes, ampliações das Rod. Anhanguera e Washington Luís, bem como a recuperação de outras rodovias, que corroboraram para aproximar a metrópole e o interior, buscando diminuir os custos de deslocamento e expandindo o horizonte industrial.

Tartaglia e Oliveira (1988) destacam que, embora a política industrial e de orientação locacional fossem atribuições dos governos estaduais e federal, a partir da década de 1970 passaram a ter como aliados os governos municipais. Na escala local, essas ações se somaram a um grande número de iniciativas das prefeituras municipais no estabelecimento de variadas políticas de atração industrial como investimento em infraestrutura: doação de terrenos, isenção de impostos e taxas municipais, criação de distritos industriais, dentre outros. Essas

ações impulsionaram o crescimento econômico do interior paulista, resultando na implantação de novas plantas industriais, mas também na expansão das já existentes.

Para Cunha, Ortega e Silva (2017, p. 726), conquanto nessas cidades os processos de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento tenham contribuído fortemente para a ‘transformação metropolitana’, a cidade de São Paulo não perdeu primazia “devido à concentração de atividades relacionadas à gestão do capital nessa cidade”.

Os reflexos dessas ações e políticas de apoio ao desenvolvimento econômico no interior paulista contribuíram para que as cidades médias alcançassem níveis de produtividade semelhantes aos dos grandes centros urbanos e metrópoles (AMORIM FILHO; SERRA, 2001) comparativamente às metrópoles, ainda que em menor escala. Tais indicadores se fizeram sentir pela intensificação do desenvolvimento urbano e econômico, na aceleração das dinâmicas demográficas e na reestruturação do espaço urbano. Por outro lado, diversas problemáticas urbanas emergiram e se intensificam como reflexo disso:

A expansão industrial do interior foi acompanhada do crescimento de graves problemas urbanos que até então eram característicos da Metrópole. Hoje, os principais centros urbanos interiorizados padecem dos mesmos problemas – transportes coletivos, saneamento, habitação, falta de escolas e de leitos hospitalares, segurança e poluição ambiental (NEGRI, 1994, p. 189).

É precisamente nesse contexto de desconcentração do desenvolvimento que se inserem os municípios do recorte territorial da pesquisa: Piracicaba, Limeira, Bauru e Jahu. Mesmo que, no caso específico de Bauru, a intensidade industrial seja menor, visto que o município se encaminhou para um perfil econômico terciário em que a participação da indústria diminuiu progressivamente, foi justamente nesse período que a participação da indústria na economia local cresceu. No tocante à reestruturação da rede urbana brasileira – que considera a função de cada centro urbano na distribuição de bens, assim como a prestação de serviços –, no plano regional, as cidades médias são aquelas cuja hierarquia se posiciona entre as metrópoles e centros locais, como apontam Bogniotti (2018) e Castelo Branco (2007).

Scherer e Amaral (2020, p. 20), partem do pressuposto de que “as cidades médias são importantes elementos de integração para a rede de cidades do Brasil”. De acordo com a categorização dos autores, até 2010, Piracicaba, Limeira e Bauru eram cidades médias de longo alcance, isto é, núcleos urbanos com economia dinâmica e inserção regional significativamente sólida. Já Jahu, enquadrou-se na categoria de cidade média de médio alcance, por ser uma localidade que, embora ainda não tenha se inserido de forma ampla no contexto regional, seu atendimento não se limita somente a uma demanda local, haja vista que ela desempenha o

papel de intermediação regional. Sendo assim, essa categoria de cidade está presente nos Centros Regionais e Sub-Regionais (MOTTA; MATA, 2008).

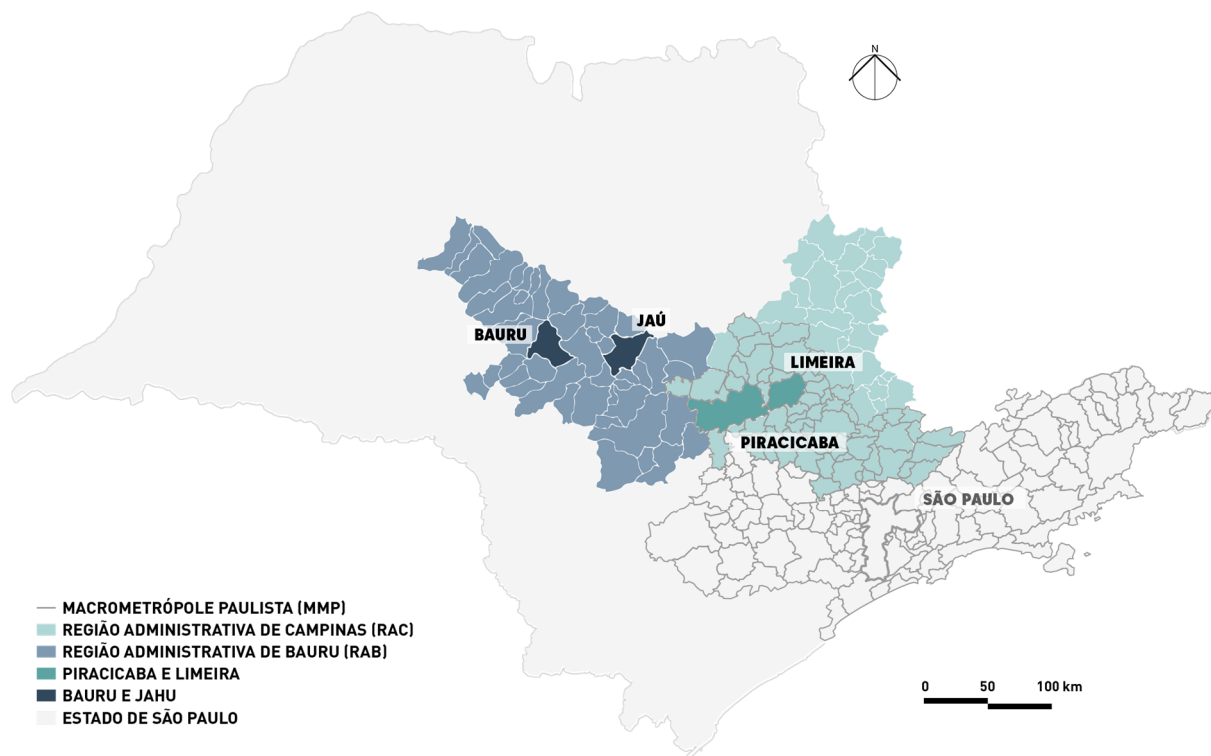
Para os autores (2008, p. 35, grifos no original), os elementos que os diferenciam são:

A centralidade (área de influência – abrangência regional do fluxo de bens e serviços que tem origem no centro urbano); *as relações internacionais* (presença de grandes empresas e corporações, redes complexas de serviços modernos que fortalecem o papel de centros decisórios); *a escala da urbanização* (dimensão do processo de urbanização em relação ao conjunto rede urbana brasileira); *a complexidade e diversidade da economia urbana* (existência de setores econômicos diferenciados e nível de articulação setorial); *a diversificação do setor terciário e funcionalidade* (diversificação das atividades de serviços e funções urbanas específicas).

De acordo com Miyazaki e Reolon (2017), a ascensão e consolidação dessas realidades não metropolitanas manifesta a aceleração do processo de urbanização no Brasil, à medida que elas também ganham maior destaque na economia nacional.

A saber, a base empírica da pesquisa forma dois grupos de cidades de realidades não-metropolitanas e integram importantes regiões do interior paulista. As duas primeiras pertencem a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP), unidade territorial inserida na Região Administrativa de Campinas (RAC) e na Macrometrópole Paulista (MMP), enquanto Bauru e Jahu pertencem à Região Administrativa de Bauru (RAB). Dessa forma, optou-se por escolher duas cidades nos limites da MMP, além de duas fora dessa unidade territorial (Mapa 1). Com isso, espera-se avaliar o grau de importância da inserção regional desses municípios quanto ao desenvolvimento e produção do espaço urbano, mas sobretudo o desempenho da política habitacional implantada nessas cidades.

Mapa 1 – Inserção regional das cidades no estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria com base na BIBLIOTECA VIRTUAL EMLASA; IBGE, 2020.

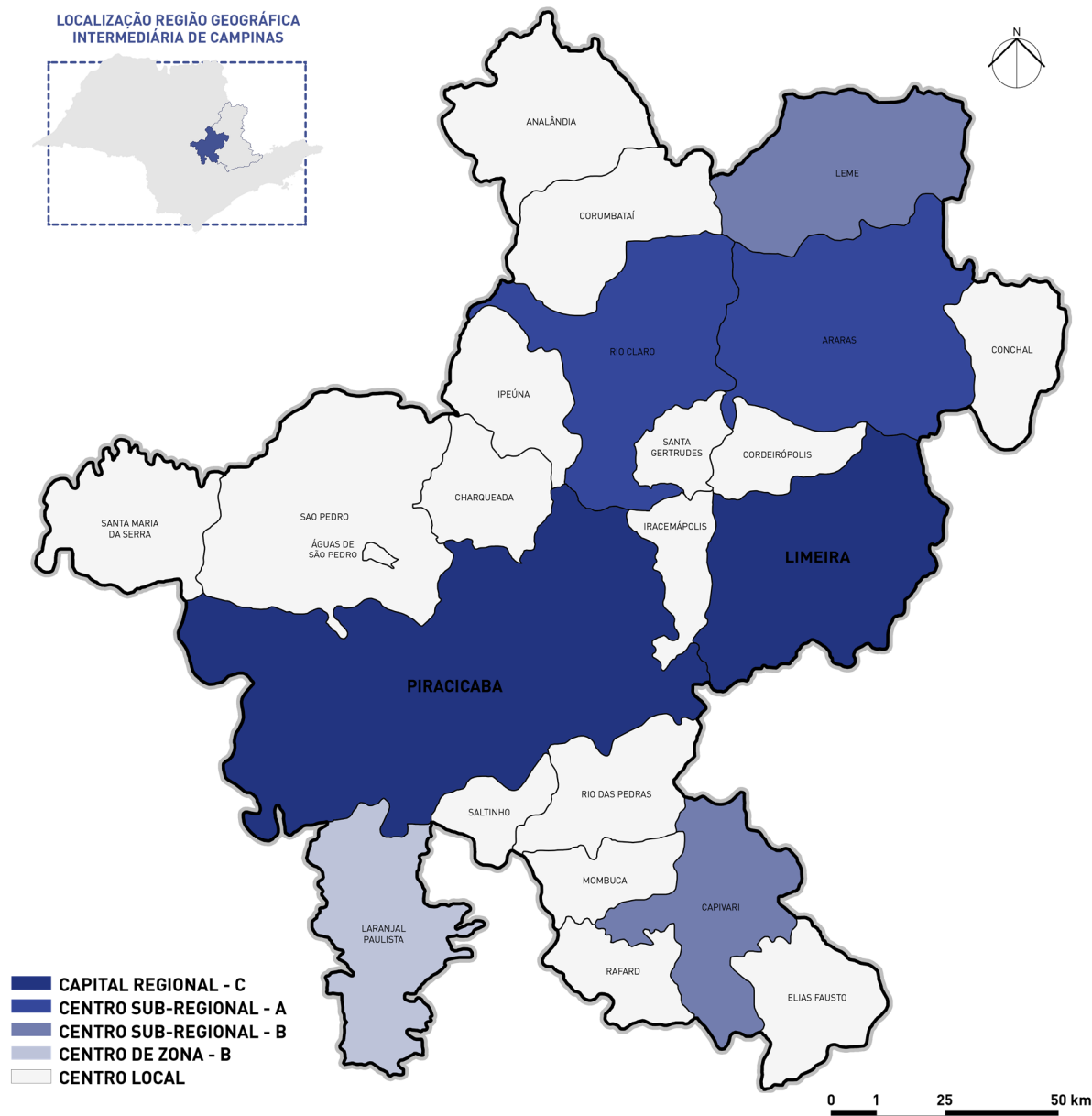
Para distinguir a estrutura regional na qual essas cidades se inserem, comecemos por Piracicaba e Limeira, localizadas na porção centro-sul, pertencentes à Região Geográfica Intermediária de Campinas, integrada por 87 municípios, a qual se distribui em 12 Regiões Geográficas Imediatas. Além dessa divisão geográfica, as unidades territoriais mais conhecidas são a Região Metropolitana de Campinas e as Aglomerações Urbanas de Piracicaba¹⁴ e de Jundiá.

Destaca-se a Aglomeração Urbana de Piracicaba, como indicada no Mapa 2, composta por duas Capitais Regionais Nível C, que possui ainda outros centros urbanos fortes na hierarquia urbana. Quando comparada às RGI de Bauru e Jahu, a AUP possui uma rede urbana muito mais articulada regionalmente, e ambas as cidades fazem vínculo direto com a capital paulista, além de polarizarem as cidades menores de seu entorno imediato. A AUP também é uma das unidades que compõe a Macrometrópole Paulista, a qual, apesar de não institucionalizada, é o maior aglomerado urbano do Brasil, concentrando indústrias, comércio

¹⁴ Recentemente, o governo estadual anunciou a decisão de transformar a AUP em Região Metropolitana, reunindo 25 municípios e uma população estimada de 1,5 milhão de pessoas. A primeira audiência pública para discutir a proposta foi realizada em 8/5/2021. A respeito, ver matéria jornalística do portal G1, disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2021/05/08/audiencia-publica-discute-criacao-da-regiao-metropolitana-de-piracicaba-neste-sabado.ghtml>>. Acesso: 22 mai.2021.

diversificado, serviços complexos, agroindústria, portos, aeroportos e um completo sistema rodoviário.¹⁵

Mapa 2 – Rede urbana da Aglomeração Urbana de Piracicaba



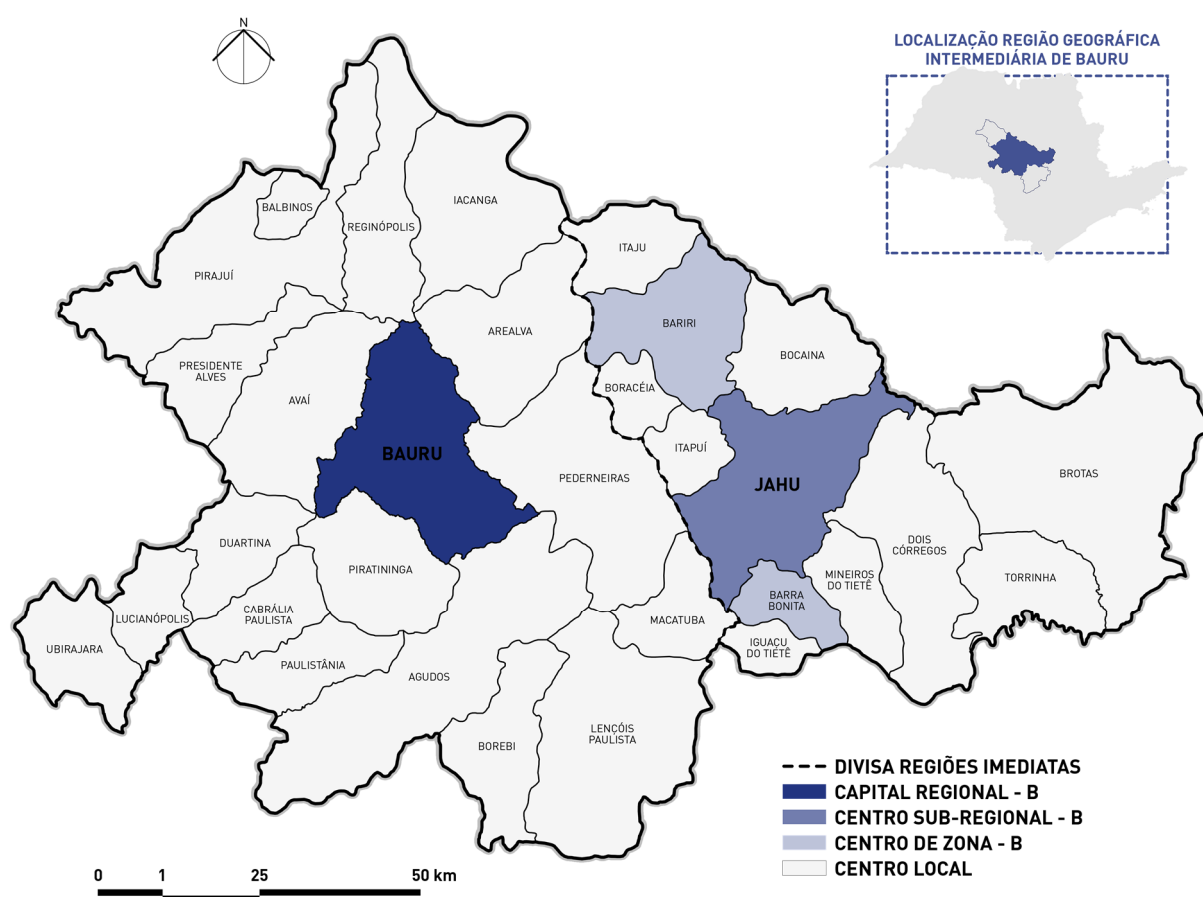
Fonte: Elaboração própria com base na BIBLIOTECA VIRTUAL EMLASA, 2019; IBGE, 2020.

¹⁵ A Macrometrópole Paulista é um dos maiores aglomerados urbanos do Hemisfério Sul com população de 33.652.991 (74,7% da população estadual em 2018 e 81,9% do PIB estadual em 2016) em 2018. Formada por 174 municípios, a MMP abriga a RMSP, a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a Região Metropolitana de Campinas (RMC), a Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) e a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), assim como as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina (EMLASA, 2019).

A Aglomeração Urbana de Piracicaba destaca-se por ser um importante polo regional de desenvolvimento industrial e agrícola com relevância no estado, com uma estrutura econômica diversificada na qual 65,5% do Total do Valor Adicionado é representado pelas atividades de serviços, 32,35% pela indústria (perfil industrial com relevância no estado) e de 2,15% representado pela agropecuária; atingiu um PIB de R\$ 61.718.086,78 mil reais correntes em 2016, que veio a contribuir com 3,02% do PIB paulista no período (SEADE, 2019).

Localizada na porção centro-oeste do estado, a RGIIn de Bauru agrupa 48 municípios, que distribuem-se na unidade territorial pelas Regiões Geográficas Imediatas de Bauru, Jahu, Botucatu e Lins. Juntas, as RGIIn de Bauru e Jahu agregam um total de 31 municípios, estendendo-se territorialmente em 13.084,144 km² com uma população total estimada no ano de 2019, pelo IBGE, de 1.014.865 habitantes, cujo grau de urbanização médio é de 96%. Com um perfil econômico de serviços, até 2016 a soma do PIB dessas regiões alcançou o valor de R\$ 33.126.098,35 mil reais correntes, o que representou 1,62% do PIB do estado de São Paulo (Mapa 3).

Mapa 3 – Rede urbana das Regiões Geográficas Imediatas de Bauru e Jahu



Fonte: Elaboração própria com base no IBGE, 2020.

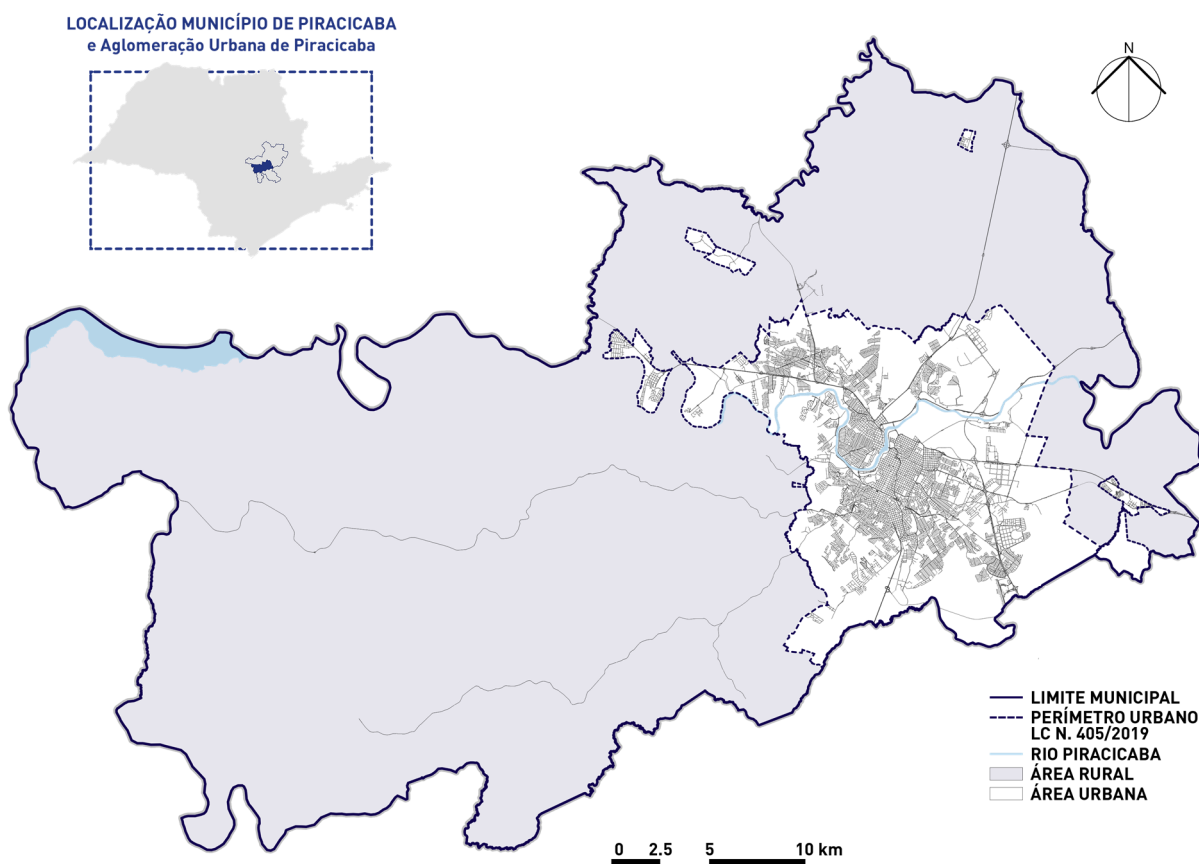
A RGIIn de Bauru é formada por uma Capital Regional Nível B (Bauru), que estabelece vínculo direto com a Grande Metrópole Nacional de São Paulo e também polariza os demais Centros Locais de seu entorno. Além disso, é composta por um Centro Sub-regional B, Jahu, hierarquicamente subordinado à cidade de Bauru; embora não estabeleça vínculo direto com a capital paulista, exerce influência em sua Região Imediata.

Na sequência, serão analisadas as dinâmicas de desenvolvimento urbano e a provisão habitacional nas cidades de Piracicaba e Limeira, Bauru e Jahu, no bojo das políticas públicas habitacionais implantadas no intervalo de 2000-2020, de modo que seja possível identificar – a partir do processo de produção do espaço urbano nos respectivos municípios – a incidência territorial dessas políticas, e de maneira especial como elas vêm respondendo às necessidades por moradia nessas localidades.

2.2. Piracicaba

Piracicaba é um importante centro urbano do interior do estado de São Paulo, distante 158 km da capital paulista, que, classificado como uma capital regional nível C, exerce forte influência em âmbito regional, sendo requerido para o desenvolvimento de um conjunto de atividades (IBGE, 2020). Com população total estimada em 2020 de 407.252 pessoas, segundo dados do último Censo Demográfico do IBGE de 2010, a população total do município era de 364.571 habitantes – sendo que 356.743 deles residiam em área urbana e apenas 7.828 na rural –, o que equivale a um grau de urbanização de 97,85%. Piracicaba possui uma ampla extensão territorial de 1.378,07 km², sendo que 333,18 km² correspondem à área urbana (24% do município) e 1.044,89 km² rural, que representa 76% da extensão territorial (Mapa 4), com uma densidade demográfica de 264,47 hab./km² até 2010.

Mapa 4 – Localização do município de Piracicaba



Fonte: Elaboração própria com base em IPPLAP. PIRACICABA, 2019.

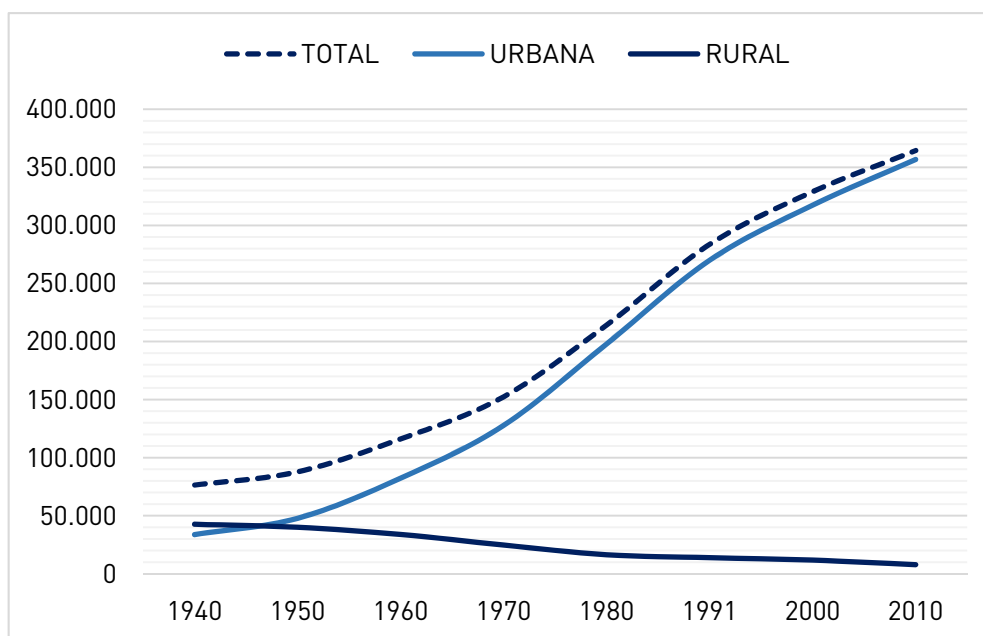
Situada em uma localização privilegiada na malha rodoviária estadual, atualmente o município é acessado pela Rod. Luiz de Queiroz (SP-304), que em um dos seus trechos chega a cruzar a Rod. dos Bandeirantes (SP-348) e por fim desemboca na Rod. Anhanguera (SP-330). Essa característica regional lhe garante vantagens tanto no fluxo de pessoas quanto no escoamento de mercadorias devido à proximidade com importantes centros urbanos como Campinas e São Paulo. Além disso, o acesso facilitado à Rod. Washington Luís (SP-310), que atravessa o interior do estado, permite ainda sua ligação com outras cidades médias do centro-oeste paulista.

Justamente por essa localização estratégica, Piracicaba encontra-se em uma das regiões mais beneficiadas pelo processo de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento ao longo da década de 1970: “a rede de rodovias que conecta Piracicaba às cidades de sua rede e aos centros urbanos mais expressivos do estado de São Paulo é elemento fundamental para se compreender a crescente ampliação de sua importância na hierarquia da rede urbana brasileira” (OTERO, 2016, p. 102). Tendo em vista a região na qual se insere, o

município se sobressai como um importante polo industrial e agrícola, com a predominância do segmento metal-mecânico, indústrias de alimentos, sucroalcooleiro e agroindústria (EMPLASA).

Além da indústria, desde o princípio de sua formação urbana se percebia a propensão da economia local para a vocação canavieira, com a predominância de pequenas propriedades rurais que ainda mantinham a policultura (TERCI, 2001). No entanto, como bem expressa Maia (2019), o avanço tecnológico do maquinário rural, assim como a sazonalidade do plantio da cana, fez com que a transição demográfica campo-cidade passasse cada vez mais a impactar a realidade local. Com efeito, como indicado no Gráfico 1, sua ascensão como município predominantemente urbano se deu com a virada da década de 1950, quando mais da metade da população já residia na área urbana. Entretanto, foi somente a partir de 1960-1970 que a proporção urbana-rural se tornaria mais visível, com um grau de urbanização ao final do período superior a 83%. Esse ciclo assinalou o início de uma trajetória ascendente de crescimento populacional que somente viria a arrefecer a partir dos anos 1990. Tal dinâmica demográfica fica mais perceptível ainda ao analisarmos a Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (TGCA), conforme a Tabela 1.

Gráfico 1 – Evolução populacional de Piracicaba (1940-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

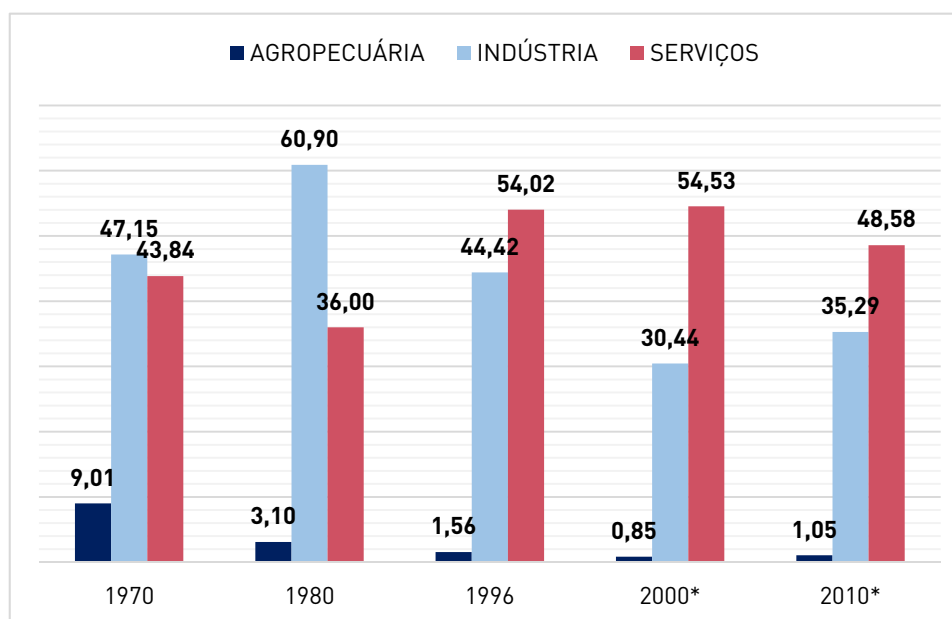
Tabela 1 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Piracicaba – 1940-2010 (em % ao ano)

1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
1,40	2,84	2,76	3,46	2,59	1,66	1,03

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO 1940-2010.

Até 1950, o Valor Adicionado de Piracicaba distribuía-se em aproximadamente 38,81% para a agropecuária, seguida de 34,89% referente à indústria e 26,30% para os serviços. Todavia, uma década depois a proporção da participação dos setores no PIB municipal já havia se invertido de maneira substancial: 50% setor industrial; 34% serviços e 16% agropecuária. Desde então, este último setor gradualmente perdeu espaço na econômica local, enquanto a indústria e os serviços se expandiram e tiveram uma trajetória ascendente de crescimento – ao menos até a década de 1980 quando analisamos o setor industrial isoladamente –, de tal modo que em 2010 o setor agropecuário atingiu a segunda menor participação registrada desde 1939 com 1,05% (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Piracicaba – 1970-2010 (em %)¹⁶



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA-DATA.

¹⁶ Por uma mudança metodológica do IPEA-Data, a somatória das porcentagens dos anos de 2000 e 2010 devem ser acrescidos ainda do componente dos Impostos sobre Produtos. Portanto, o Valor Adicionado do ano de 2000 para Piracicaba corresponderá a somatória dos componentes da agropecuária, indústria e serviços, totalizando 85,82%, mais 14,18% referente ao componente de impostos sobre produtos. Já em 2010, deve ser acrescido 15,08% para o mesmo componente. A opção por não representa-los no gráfico se deu a fim de facilitar a comparação. O mesmo ocorrerá para os demais municípios aqui analisados.

Não por coincidência – visto que esse recorte reflete o período de espraiamento da riqueza nacional –, desde 1970 o setor industrial despontou no cenário piracicabano e atingiu sua maior alta na década de 1980, o qual, na ocasião, alcançou quase 61% do PIB do município. A despeito de a indústria ocupar posição secundária no Valor Adicionado em 2010, Piracicaba foi classificada como cidade de perfil econômico-industrial com relevância no estado (SEADE; OTERO, 2016).

Com uma economia fortemente marcada pelos setores industrial e de serviços, sua participação no PIB do estado em 2017 chegou a 1,03% (SEADE). A Tabela 2 ilustra como foi o comportamento do PIB do município de Piracicaba no intervalo de 1970 a 2010. Nesses termos, embora se observe que entre 1970 e 1980 o PIB mais que triplicou (3,4%), nos anos posteriores – como reflexo da crise econômica internacional que atingiu o país –, houve um arrefecimento que impactou seu ritmo de crescimento, de modo que ele cresceu só 0,97% de 1980-1996, se bem que avaliado num intervalo maior. Apenas quatro anos depois do último período analisado, entretanto, a aferição apontou sinais de recuperação, quando subiu 1,26%. A partir disso é possível observar uma lenta retomada nos anos 2000, pois no intervalo da década de 2000-2010 o PIB cresceu 1,46%. Enfim, a tabela a seguir permite identificar como essas questões impactaram o PIB *per capita* do município.

Tabela 2 – Evolução do Produto Interno Bruto de Piracicaba – 1970-2010 (reais constantes de 2000)

ANO	PIB MUNICIPAL	PIB PER CAPITA
1970	R\$ 791.326,09	R\$ 630,51
1980	R\$ 2.709.860,78	R\$ 1.264,48
1996	R\$ 2.639.204,01	-
2000	R\$ 3.335.787,97	R\$ 1.013,43
2010	R\$ 4.877.521,73	R\$ 1.337,88

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO 1970-2010. IPEA-Data.

Piracicaba é um importante centro urbano paulista de realidade não-metropolitana, com “alta concentração de atividade de gestão com alcance menor em termos de região de influência em comparação às Metrôpoles” (IBGE, 2020, p. 11), ou seja, ela é demandada regionalmente por cidades de menor porte do seu entorno para atividades econômicas, de serviços, educacionais, culturais e de lazer. Sem embargo, uma análise que apenas considere a importância do município na rede urbana ou pelos seus indicadores econômicos certamente ocultaria as contradições socioespaciais produzidas na escala intraurbana como produto da relação entre “crescimento econômico e pauperização de vastas parcelas das classes trabalhadoras” (KOWARICK, 1993, p. 29).

O crescimento econômico das cidades brasileiras não foi absorvido de forma homogênea no espaço urbano, muito menos pela população residente. Dessa forma, a questão central dessa contradição reside precisamente, como demonstrado no primeiro capítulo, no nosso modelo de desenvolvimento urbano, que contagia as relações sociais e espaciais pela lógica da acumulação capitalista (CARLOS, 2018). Dito isso, a seguir pretende-se justamente analisar como essas questões se desenrolaram ao longo do processo de urbanização e produção do espaço em Piracicaba.

Desde a década de 1950 os impactos do modelo desenvolvimentista se fizeram sentir na cidade pela aspiração de modernizá-la. Tal ímpeto levou o poder público local a implantar diversas ações de remodelação urbana como a construção de jardins e escolas, realizar obras de pavimentação, ampliar a rede de iluminação elétrica, instalar redes telefônicas, mas, sobretudo, investir em obras viárias de canalização dos córregos, construção de pontes e ainda de vias arteriais (MAIA, 2019). A cidade não somente ganhou maior prestígio como local da produção, mas também passou a simbolizar o ideal moderno.

A ocupação urbana inicial se manteve concentrada à margem esquerda do principal rio do município, mas a partir dos anos 1960 a mancha urbana começou a dar os primeiros sinais de dispersão em relação ao núcleo original, ainda que isso não tenha significado a transposição dessa barreira natural. Seguindo para as regiões Leste e Sul, esse movimento incipiente se caracterizou pela abertura de novos loteamentos – viabilizados pela progressiva expansão do perímetro urbano –, que assegurou a continuidade do espraiamento da ocupação urbana (PÓLIS, 2003). A saber, no intervalo de 1950-1960 a taxa de crescimento urbano já era de 5,59% ao ano, a maior já registrada. Entretanto, foi justamente no final dessa mesma década que se passou a observar o empobrecimento de alguns setores da cidade, bem como o início da favelização, para onde foram se direcionando os trabalhadores não qualificados recém-chegados à cidade.

Isso confirma o fenômeno de que o perfil da pobreza urbana no Brasil entre as décadas de 1950-60 caracterizou-se por uma população marginal, em situação de subemprego e de baixa renda, que forçosamente passou a residir nas favelas ou em ocupações precarizadas. Com efeito, “o agravamento geral das condições de vida nas cidades, (foi) decorrente da incapacidade de se suprirem as necessidades básicas da população” (VALLADARES, 1991, p. 95). Os reflexos desse processo no espaço intraurbano em Piracicaba se fizeram sentir a partir de 1960, quando a favelização, até então desconhecida na cidade, passou a marcar sua paisagem urbana (OTERO, 2016). Essa característica, inclusive, a diferencia de outras cidades médias da região (de realidade não-metropolitana) que não registram um grau tão expressivo de favelização.

A partir da década de 1970 a situação se agrava ainda mais quando novos e expressivos contingentes de migrantes chegam a Piracicaba, atraídos pelas oportunidades de empregos nas indústrias, especialmente aquelas ligadas à construção civil, ao segmento metal-mecânico e à agroindústria canavieira. Apesar disso, face à incapacidade desses mesmos segmentos de absorver essa mão de obra excedente, muitos acabaram desempregados ou foram trabalhar no corte da cana-de-açúcar ou em outras atividades que não exigem maior qualificação. A inserção precarizada dessa massa populacional no mercado de trabalho produziu condições variadas de espoliação, e assim Piracicaba experimentou de forma mais intensa nesse período o problema social da habitação pelo aumento do número de ocupações urbanas (TERCI, 2009). Com efeito, Otero (2016) afirma que no período houve uma expansão do número de favelas pela criação de novos núcleos a Sudeste e Noroeste da mancha urbana, que chegou a abrigar cerca de 5% da população urbana ao final dessa mesma década.

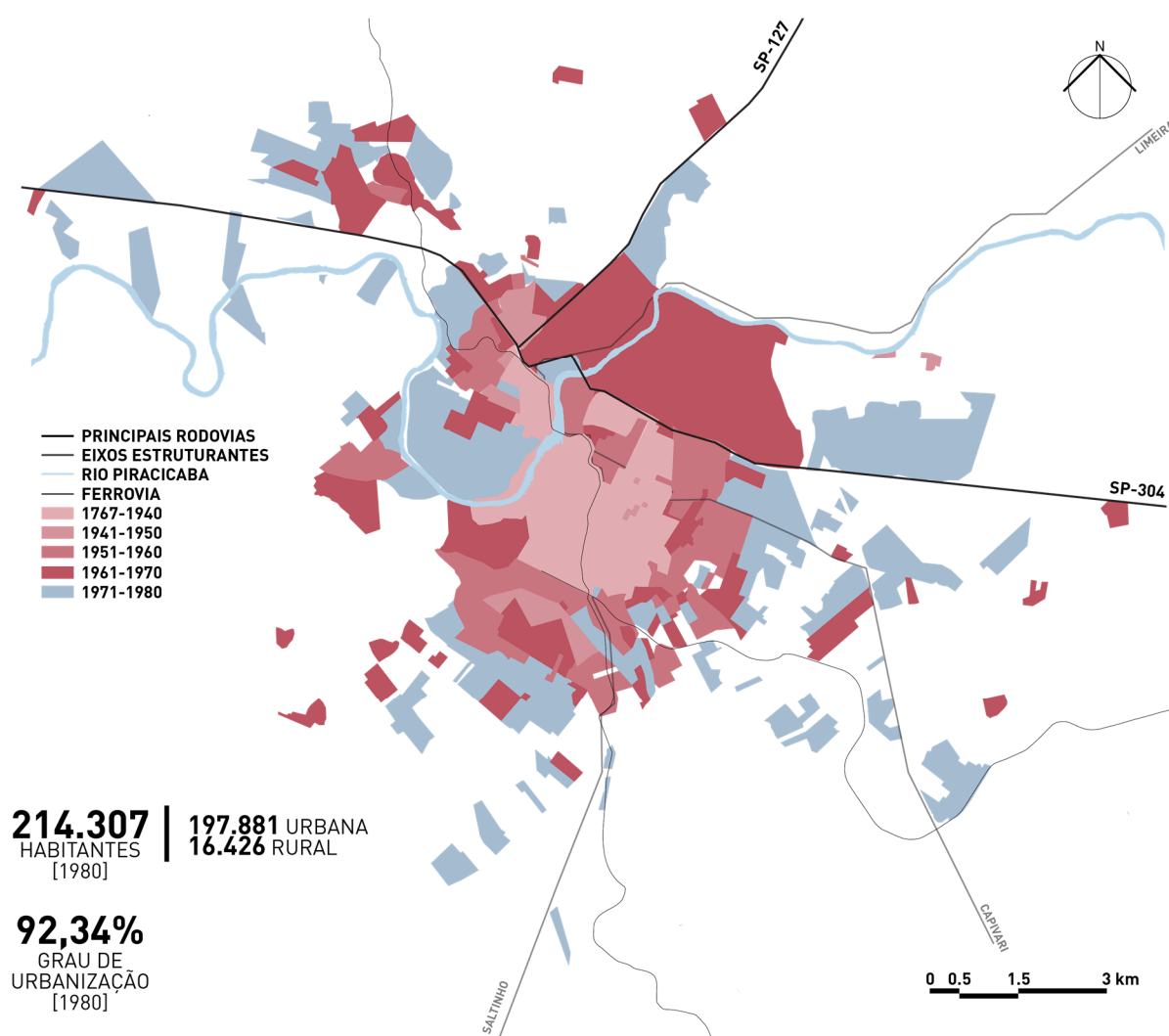
Favorecido pelas políticas de descentralização dos investimentos, o município passou a oferecer condições desejáveis à instalação de plantas industriais. Dentre elas destacam-se, as vantagens logísticas da malha rodoviária, mas também a disponibilidade de mão de obra não qualificada e a proximidade com as matérias-primas e facilidades de fontes de energia. Logo, em 1973 é instalado o primeiro distrito industrial, localizado a Leste da mancha urbana (TERCI, 2009; MAIA, 2019). Assim, a participação do setor industrial no Valor Adicionado passou de 47,15%, em 1970, para 60,90% em 1980 (um salto de 13,75%). Nesse mesmo período a taxa anual de crescimento da população urbana era de 4,5%, sendo que o grau de urbanização já era de 92,34% (IPEA-Data; IBGE).

À vista disso, não é de se estranhar que entre 1970-1980 houvesse um transbordamento da urbanização para além das áreas já consolidadas a partir de uma clara produção dispersa da mancha urbana (padrão comum nas cidades brasileiras), conforme ilustrado no Mapa 5. Portanto, ao mesmo tempo em que as áreas mais antigas foram se adensando, o Rio Piracicaba havia sido transposto, e isso permitiu que, para além das regiões Sul e Sudeste, também se avançasse com a urbanização rumo ao Norte e Noroeste. A ampliação do perímetro urbano seguiu apoiando esse movimento, crescendo notadamente nas áreas para onde os segmentos populacionais de mais baixas rendas foram se direcionando em função da progressiva implantação de conjuntos habitacionais de iniciativa pública ou privada, mas também pela favelização crescente.

De 1980 a 1991 tanto o crescimento populacional total quanto o urbano apresentaram tendência de queda anual, quando na ocasião atingiram 2,59% e 2,86%, respectivamente. Vale lembrar que o país atravessou uma severa crise econômica durante a década de 1980, que em Piracicaba se refletiu no adensamento das ocupações irregulares e no surgimento de um

número significativo de novas ocupações que mantiveram se direcionando para as Regiões Sudeste e Noroeste (OTERO, 2016). Os rebatimentos dessa crise na economia local se fizeram sentir pela contração do setor industrial, que sofreu uma queda de 16,48% em 1996 e é ultrapassado pelo setor de serviços, que atinge 54,02% do Valor Adicionado municipal (IPEA-DATA). A participação industrial na economia piracicabana continuou diminuindo, ao ponto de chegar ao patamar de 30,44% em 2000 (metade do que era em 1980), enquanto o setor de serviços chegou ao seu maior índice com 54,53%.

Mapa 5 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (1971-1980)



Fonte: Elaboração própria com base no CENSO DEMOGRÁFICO, 1980; IPPLAP.

Embora o crescimento populacional viesse diminuindo, inversamente desde 1990 a mancha de ocupação da área urbana se expandiu cada vez mais de forma fragmentada, com a particularidade de que nesse intervalo a expansão horizontal ocorreu especificamente nas regiões Noroeste e Sudeste. Além disso, o mapa anterior permite visualizar como as duas

principais rodovias que cortam o município, bem como os eixos estruturantes internos da urbe, foram direcionando esse espraiamento da mancha ao longo dos anos e servindo de base para uma dispersão cada vez mais crescente e baseada no modal de transporte individual, mas também coletivo. Em relação à favelização, no ano de 1992 já se somavam 53 favelas, onde residiam aproximadamente 22 mil pessoas, equivalente no começo daquela década a 8% da população urbana (SIQUEIRA, 1993 *apud* OTERO, 2016).

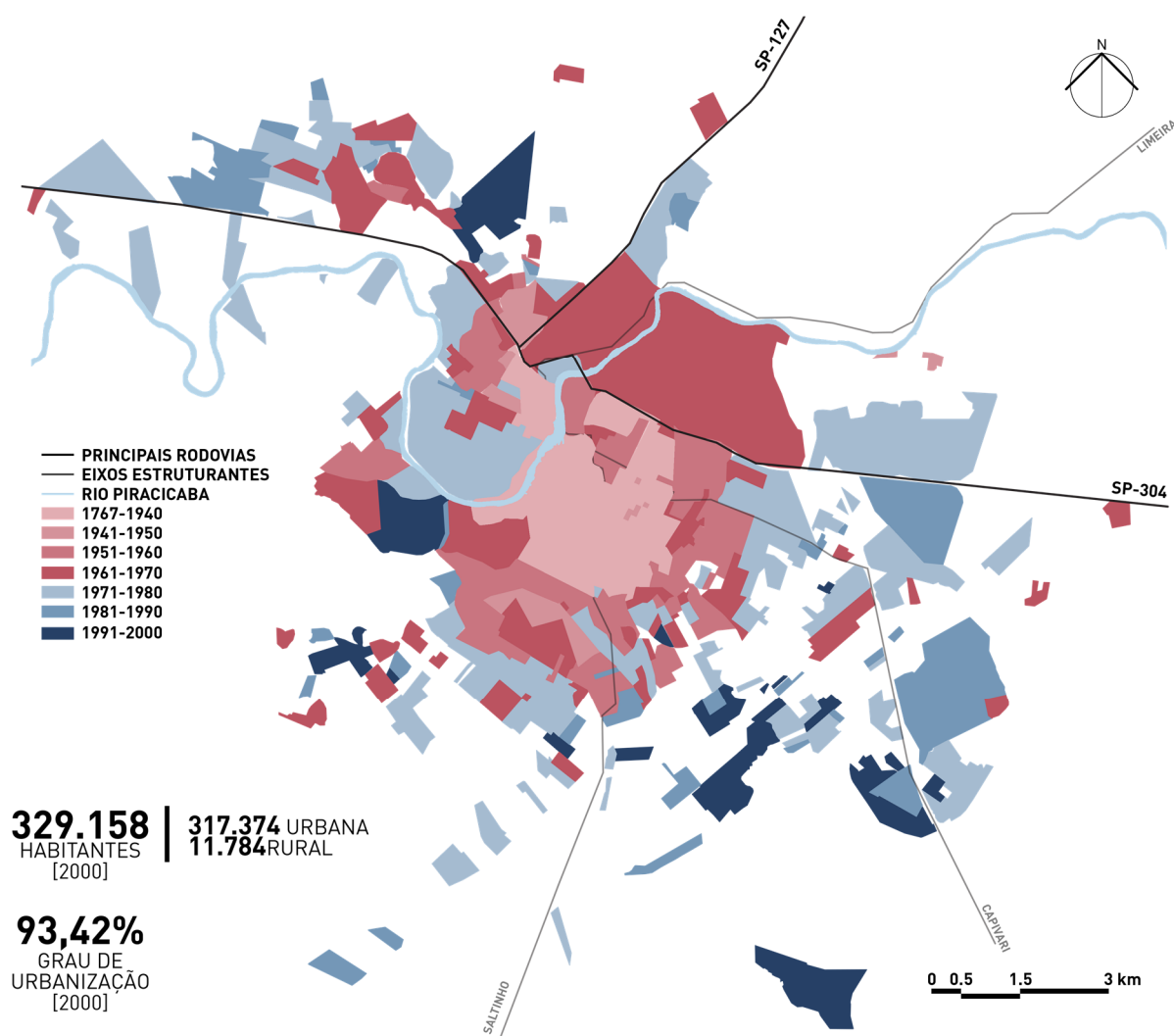
Todavia, enquanto as regiões Norte, Noroeste, Sudoeste e Sudeste foram aquelas que historicamente destinaram-se às populações mais vulneráveis – seja pela produção pública habitacional, mas também pela intensa favelização que vinha avançando e se agravando desde o final do século XX –, uma particularidade apontada por Otero (2016) é que os segmentos de mais altas rendas permaneceram concentrados na porção central da cidade até os anos 2000, visto que o produto imobiliário dos loteamentos fechados demorou a ser ofertado na cidade. Esse quadro só será alterado radicalmente nos anos seguintes pela crescente oferta de loteamentos fechados horizontais. Com isso, a implantação desses empreendimentos também obedece a uma lógica fragmentada de produção do espaço urbano, o que fez com que passassem a concorrer pelas áreas localizadas nas franjas da cidade.

Até final do século XX, portanto, era perceptível que a estruturação urbana de Piracicaba reproduziu a clivagem centro-periferia. Embora seja necessário analisar as especificidades de cada localidade, esse padrão foi predominante nas cidades brasileiras entre as décadas de 1940 e 1980, cuja característica consistiu numa configuração territorial na qual diferentes grupos socioeconômicos encontravam-se claramente apartados social e espacialmente. Com isso, residiam nas áreas centrais consolidadas e mais bem atendidas pela infraestrutura urbana e serviços os grupos de média e alta renda, na mesma medida em que se reservavam as áreas periféricas para os estratos de renda mais baixas (CALDEIRA, 2011). Não obstante, ao antigo padrão se sobrepuseram os “enclaves fortificados” quando essas periferias passaram também a ser ocupadas por esses segmentos econômicos de mais altas rendas. No caso de Piracicaba, esse fenômeno se percebeu mais nitidamente somente a partir dos anos 2000, visto que 80% dos loteamentos fechados até 2014 surgiram no começo do século XXI (OTERO, 2016).

Assim sendo, mesmo que observado em escala menor quando comparada aos grandes centros urbanos e metrópoles, a produção do espaço urbano em Piracicaba caracterizou-se pela “dispersão crescente de núcleos e polos, entremeados de vazios, com redução de densidade de ocupação” (REIS, 2006, p. 13). Essa dinâmica contribuiu para a estruturação de espaços de concentração e dispersão, tal como impulsionou a intensificação do processo de segregação socioespacial. Note-se que, até os anos 2000, o mais importante a observar é que houve um

adensamento dessas regiões periféricas – com a incorporação de grandes áreas à mancha urbana –, tendência que consolidou vetores de expansão criados ainda na década passada, com destaque para a SP-304 – rodovia que corta a cidade longitudinalmente e que embasou tanto o crescimento físico na região Noroeste quanto na região Leste (Mapa 6).

Mapa 6 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (1981-2000)



Fonte: Elaboração própria com base no CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; IPPLAP.

Em termos de crescimento da população urbana, o quadro observado em Piracicaba mudou expressivamente nas duas primeiras décadas do século XXI: houve uma significativa diminuição das taxas de crescimento, que chegou a 1,81% ao ano em 2010, a segunda menor no intervalo de 1940 a 2010. Entretanto, essa diminuição não se fez sentir igualmente por um arrefecimento na expansão horizontal da malha urbana. Embora tenha crescido pouco em termos territoriais entre os 2000 e 2010, ainda assim ela continuou avançando de forma

desordenada e cada vez mais dispersa para as regiões Norte, Noroeste e Sudeste, mas também a Oeste, que historicamente foi um vetor que pouco participou nesse processo de acelerada expansão, mas que nos últimos anos vêm recebendo maior atenção nesse quesito, ou seja, “a zona Oeste é a mais frágil ambientalmente devido à farta hidrografia e problemas de erosão do solo. Todavia, esta região é justamente a mais densa, sobretudo no noroeste e sudoeste, onde estão concentradas as favelas e múltiplos conjuntos habitacionais” (MAIA, 2019, p. 136).

Nesses termos, a expansão urbana não se restringiu pelas condições físicas do solo e pelas fragilidades ambientais. Exemplo disso é a região central, que, cortada pela principal barreira natural da cidade (o Rio Piracicaba), desde a década de 1980 passou a canalizar diversos córregos da cidade sobrepostos por avenidas ou pontes. Ou seja, a demanda por infraestrutura pautou os ímpetus de modernização (MAIA, 2019).

Portanto, embora o crescimento demográfico tenha diminuído, “a redução do ritmo de crescimento populacional não se fez acompanhar de um desaquecimento da expansão urbana” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 74). Isto porque desse momento em diante o ritmo de produção de novos loteamentos abertos e fechados se intensificou a tal ponto que, entre 2011-2015, segundo Otero e Crepaldi (2019), Piracicaba ocupou o segundo lugar no ranking de aprovação de novos loteamentos fechados em todo o estado de São Paulo, o que obviamente impactou a contínua expansão horizontal da mancha urbana e o avanço sobre as áreas ambientalmente frágeis.

A despeito do quadro de precariedade urbanística, há melhora nos indicadores de desenvolvimento humano ao longo dos últimos anos, sobretudo no tocante ao acesso aos serviços de infraestrutura urbana. Mudanças semelhantes foram observadas nos indicadores socioeconômicos (Tabela 3). Como reflexo do crescimento do PIB nesse mesmo intervalo, houve uma elevação da renda *per capita*. Analogamente, a porcentagem da população extremamente pobre e pobre vêm caindo, ainda que em 2000 o número de pessoas em condições de extrema pobreza tenha aumentado. Entretanto, ao final desse intervalo o mesmo índice volta a cair e atinge a menor taxa já registrada. Ademais, outro importante instrumento de aferição de distribuição da riqueza é o Índice de Gini¹⁷, que mede o grau de concentração de renda. Neste caso, observa-se uma elevação, ainda que haja uma tendência de estabilidade.

¹⁷ “Numericamente, [o Índice de Gini] varia de 0 a 1, sendo que ‘0’ representaria a situação de total igualdade, ou seja, todos teriam a mesma renda, enquanto o valor ‘1’ significa completa desigualdade de renda, isto é, como se uma só pessoa detivesse toda a renda do lugar” (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Tabela 3 – Renda, pobreza e desigualdade em Piracicaba (1991-2010)

	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (R\$)	716,25	899,91	1.143,20
Extremamente pobres (%)	1,19	1,58	0,94
Pobres (%)	7,39	6,85	3,11
Índice de Gini	0,50	0,53	0,52

Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD; IPEA; FJP, 2013.

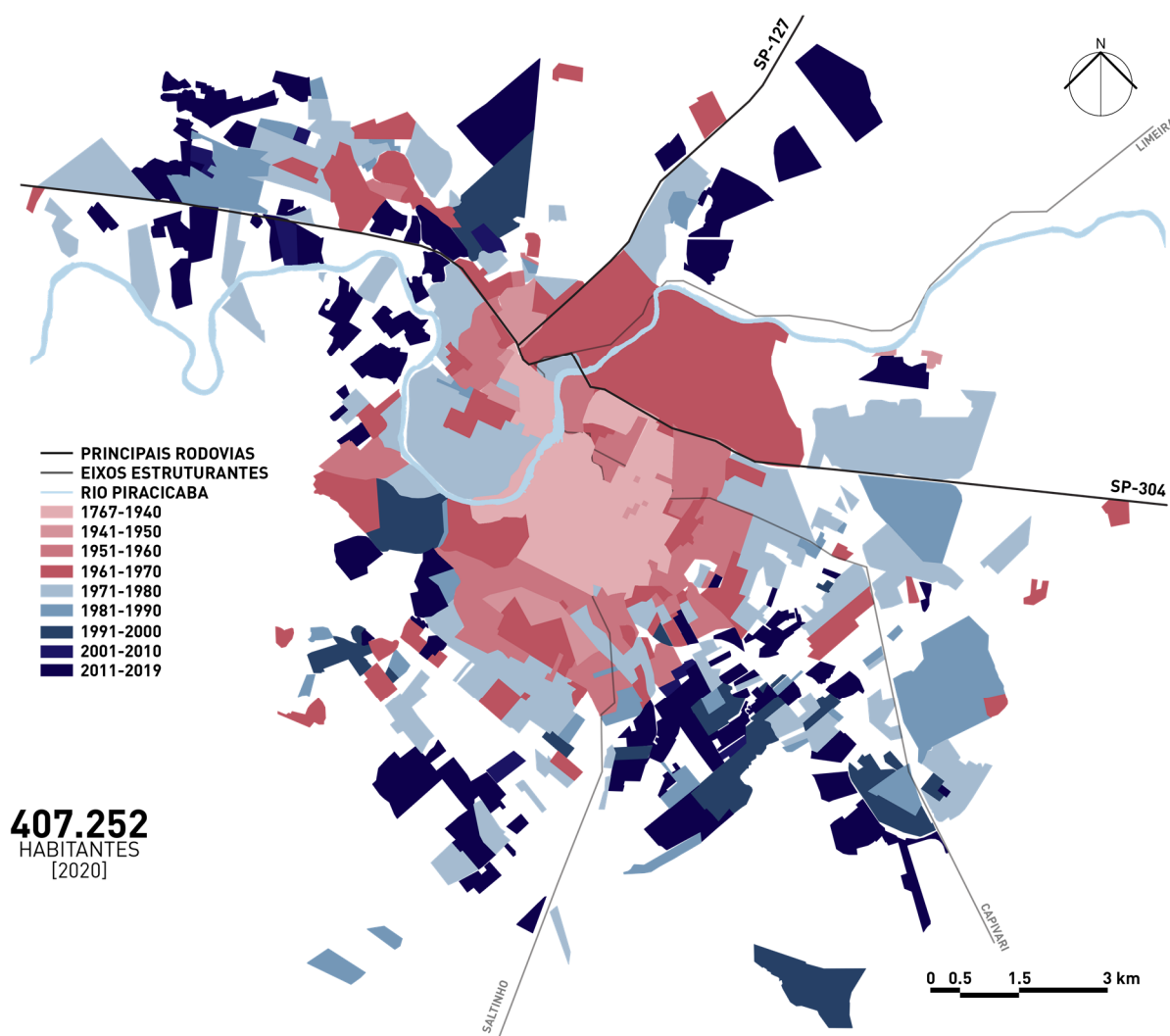
Transformações dessa natureza, contudo, não ocorrem sem que igualmente houvesse melhorias nos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). No mesmo intervalo temporal, Piracicaba tinha um desempenho de 0,580 em 1991, e salta para 0,785 no ano de 2010 (crescimento de 35,34%). A longevidade foi a variável que mais colaborou para a elevação do Índice (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Ainda assim, é forçoso considerar que “apesar das melhorias é possível identificar a permanência de bolsões de miséria e precariedade representados pela persistente favelização” (Goulart; Terci; Otero, 2017, p. 67). Embora o cenário atual desses espaços precarizados seja distinto daquele da segunda metade do século XX – face à melhoria do acesso à infraestrutura –, permanecem a insegurança jurídica da posse e da propriedade do imóvel, assim como a inadequação físico-constructiva.

Conforme ilustrado no Mapa 7, na última década a expansão física de Piracicaba voltou a crescer exponencialmente. Entretanto, uma particularidade do recorte 2010-2020 é que essa expansão ocorreu em todas as regiões da cidade, com a ressalva do quadrante interno formado pela SP-127 e SP-304, onde esse avanço ocorreu de forma mais branda pela implantação de loteamentos fechados de alto padrão. O mesmo não se observou na região Noroeste e no arco Sul, pois houve uma intensa proliferação e acréscimo de novas áreas à malha urbana, que também se caracterizou fortemente por uma produção pública dessas periferias, principalmente após 2009. Ademais, até 2019, essas mesmas regiões concentravam as 55 favelas da cidade de Piracicaba, que acabam competindo por essas áreas periféricas junto com os conjuntos habitacionais.

Ao mesmo tempo em que a virada do século provocou uma movimentação interna da população de mais alta renda em direção a essas regiões mais remotas em relação ao centro consolidado, a população de baixa renda permanece concentrada em regiões consolidadas historicamente como vetores de expansão desse segmento desde a década de 1960: regiões Noroeste e ao longo de todo o sul. Segundo Maia (2019), a estratégia de expansão urbana da cidade de Piracicaba, assim como se observa em outras cidades brasileiras, segue ampliando o

perímetro urbano e adicionando novas áreas passíveis de urbanização, porém cada vez mais dispersas e segregadas. De um lado, formam-se novas periferias que passam a ser ocupadas por núcleos urbanos isolados em relação à malha urbana consolidada e, de outro, emergem vazios urbanos infraestruturados ou não, porém não urbanizáveis.

Mapa 7 – Evolução da mancha urbana de Piracicaba (2001-2020)



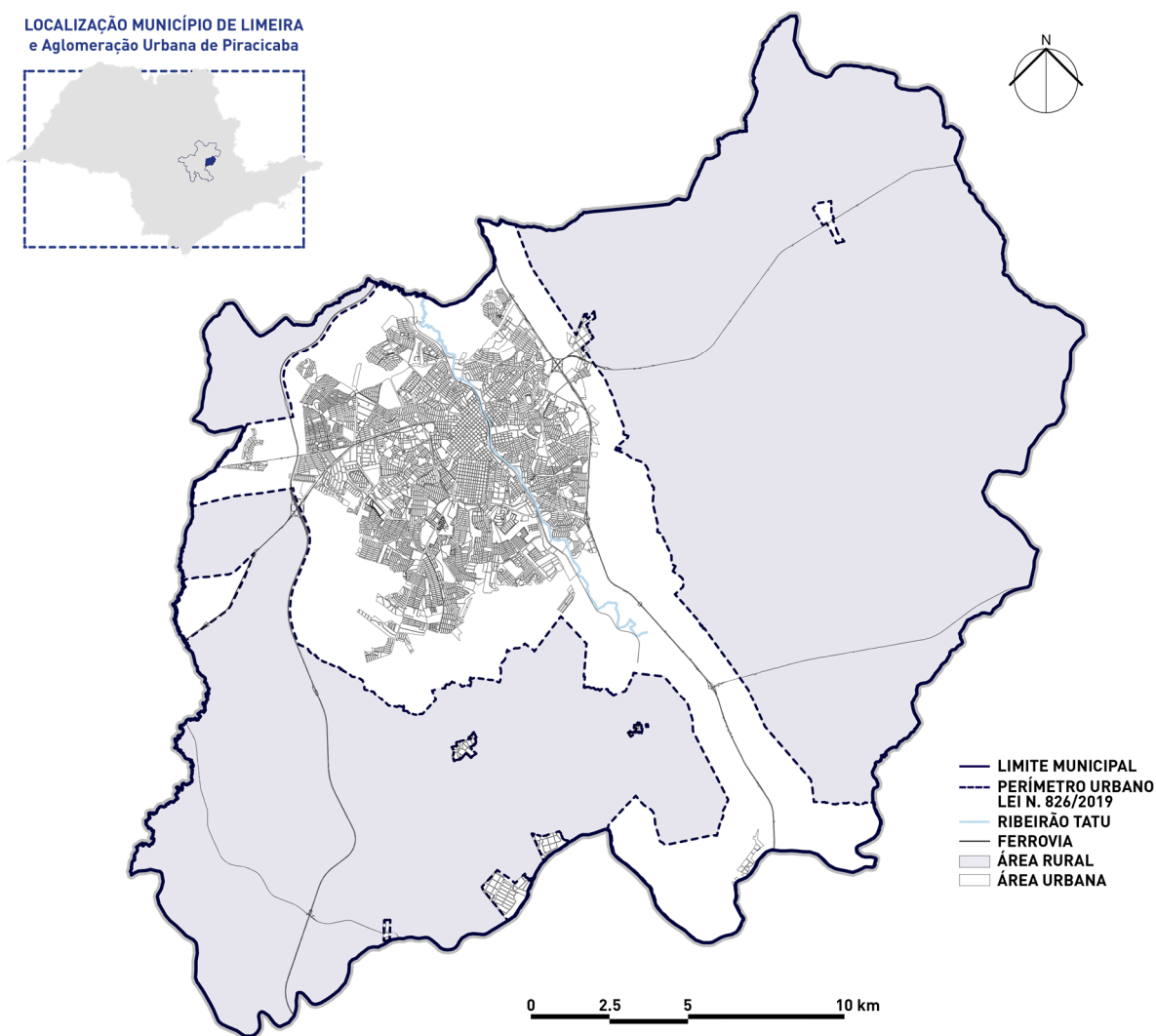
Fonte: Elaboração própria com base no CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; IPPLAP.

As constantes ampliações do perímetro urbano ao longo do início do século XXI contribuíram decisivamente para a dispersão urbana de Piracicaba. Nesse intervalo, como resultado de 14 ampliações somente nos últimos 20 anos, mais de 68 km² de área foram incrementadas ao perímetro urbano, impactando os rumos do desenvolvimento urbano local em direção a porções do território cada vez mais dispersas, que serviu especialmente para acomodar os setores de baixa renda em áreas descontínuas e subequipadas, conforme mostram Pólis, (2003) e Otero (2016).

2.3. Limeira

Limeira é uma cidade média localizada a leste do estado de São Paulo, inserida na região de Piracicaba, hierarquicamente classificada como capital regional nível C por exercer influência na rede urbana na qual se insere. Sua população total no ano de 2020 foi estimada pelo IBGE em 308.482 habitantes e, de acordo com as informações do Censo Demográfico de 2010, sua população total era de 276.022 habitantes, dos quais 267.785 residiam na área urbana e 8.237 deles na área rural. Seu grau de urbanização até esse período girava em torno de 97,02%. Com uma extensão territorial de 580,71 km², 178,38 km² correspondem à área urbana (31% do território) e 402,33 km² de área rural, ou seja, 69% da área do município (Mapa 8). Segundo o IBGE, em 2010 sua densidade demográfica era de 475,32 hab./km².

Mapa 8 – Localização do município de Limeira



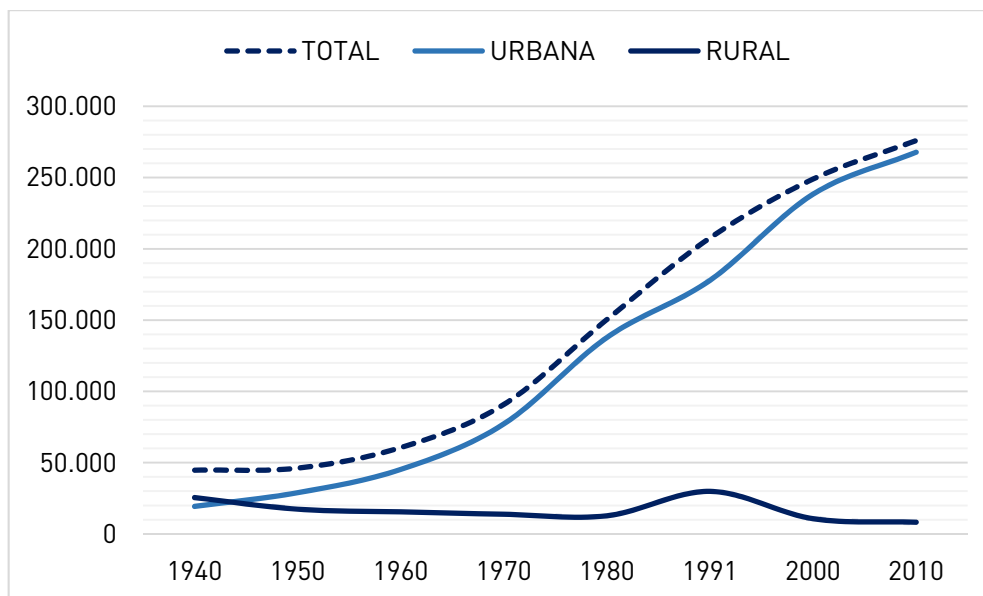
Fonte: Elaboração própria com base em PML, 2020.

Distante 147 km da capital paulista, possui uma localização estratégica no complexo rodoviário estadual que a situa dentro de duas importantes rodovias: a Rod. Anhanguera (SP-330) em uma extremidade e a Rod. dos Bandeirantes (SP-348) em outra. Essa localização privilegiada lhe garante acesso direto às principais cidades da região central do estado, além de outros importantes centros urbanos no eixo Campinas-São Paulo, seja pelo deslocamento de pessoas, mas, sobretudo, no escoamento de mercadorias, que no passado exerceu forte influência na localização das indústrias que se instalaram no município. Essa característica também a colocou em posição estratégica ao longo da década de 1970, durante a expansão da riqueza nacional rumo ao interior paulista.

De maneira geral, o desenvolvimento urbano de Limeira foi impulsionado pela junção de três fatores: i) enriquecimento pela cafeicultura; ii) emprego de mão de obra imigrante européia nas lavouras de café, que permitiu a introdução de novas técnicas na agroindústria; e iii) infraestrutura logística, primeiro com a ferrovia e em seguida com as rodovias (MINEO, 2016). Em relação ao seu desenvolvimento econômico, historicamente Limeira destacou-se regionalmente pela colheita da laranja, conquanto esta cultura tenha perdido importância na economia local para outras produções agrícolas, caso da cana-de-açúcar. Desse modo, a industrialização de Limeira também esteve associada à agroindústria por meio da produção de maquinários e de equipamentos para a cafeicultura, cana-de-açúcar e também dos cítricos. A propósito, a citricultura de um modo geral foi muito importante para a economia local (TAUFIC, 2014; MINEO, 2016).

Desde a década de 1940 a população urbana de Limeira vinha aumentando (Gráfico 3), de maneira que na década de 1950 o quadro populacional de já havia se invertido completamente. Até os anos 1940, os habitantes de Limeira se dividiam em 19.299 urbanos e 25.508 rurais, entretanto, doravante essa proporção ficou com um grau de urbanização de 62%. Enquanto a taxa de crescimento anual da população total crescia a um ritmo de 0,32%, a população urbana crescia cerca de 4,13% ao ano. Essa diferença se tornará mais visível a partir dos anos 1970 – coincidindo com a o período de incentivo às ações e políticas de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, que no estado de São Paulo representaram um impulso decisivo para as cidades médias do interior –, quando a população urbana crescia a um ritmo anual de 5,9% (máximo já registrado), ou seja, superior ao crescimento populacional total de 5,17% ao ano (Tabela 4), conquanto esse ritmo tenha se desacelerado posteriormente.

Gráfico 3 – Evolução populacional de Limeira (1940-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Tabela 4 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Limeira – 1940-2010 (em % ao ano)

1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
0,32	2,75	4,12	5,17	2,97	2,03	1,03

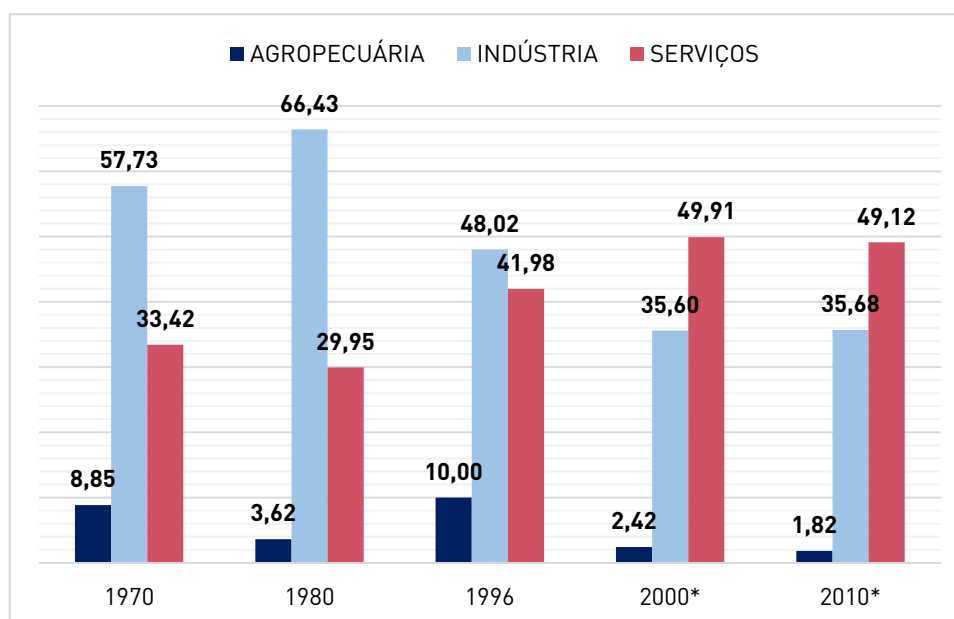
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Para Manfredini (2005), até 1950 o núcleo urbano se expandiu de forma concentrada e contínua ao Ribeirão Tatu e a ferrovia, pela abertura de novos loteamentos conectados ao parcelamento da gleba original. Nesse mesmo período, a cidade passou a receber infraestrutura urbana em função do deslocamento da elite local para onde hoje é conhecida como área central. Com isso, até essa época grande parcela das indústrias, comércios e das áreas residenciais encontravam-se próximas a esses dois importantes eixos. Contudo, houve uma inflexão nesse modelo de ocupação a partir da instalação da Rod. Anhanguera, em 1948, quando as indústrias passaram a se deslocar para o novo eixo rodoviário, o que inevitavelmente depois direcionou a urbanização na mesma direção. Além disso, a mancha urbana passou a seguir também para outros eixos que ligavam a cidade a Piracicaba e a Campinas. Essas unidades industriais atraíam a mão de obra para residirem próximo ao trabalho. Nessa mesma década Limeira consolidou seu perfil industrial, que permaneceu até a virada do século XXI.

Ainda tratando-se da década de 50, a participação no Valor Adicionado de Limeira se distribuía em 41,69% para o setor agropecuário, 39,46% para a indústria e 18,86% referente ao setor de serviços. Não obstante, passado uma década essas proporções se inverteram, de

modo que a indústria passou a ocupar posição primária com 46,73%, seguida pelo setor de serviços e por último pela agropecuária com 18,55%, que continuou a cair ao longo dos próximos anos, enquanto a indústria despontou com participações cada vez maiores. O peso industrial em Limeira já era alto desde o final da década de 1950 e assim permaneceu até 1996, que abarca o intervalo em que se fizeram sentir os impactos das políticas de desconcentração industrial. Porém, nos anos posteriores (2000-2010) ela foi superada pelo setor de serviços, que se estabilizou em torno de 50% (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Limeira – 1970-2010 (em %)¹⁸



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA-DATA.

Atualmente, embora o seu perfil econômico predominante seja de serviços, a indústria ainda possui relevância na economia local, cuja participação no PIB do estado de São Paulo em 2017 foi de 0,57% (SEADE). Como bem indicado na Tabela 5, no intervalo de 1970-1980, o PIB de Limeira quase triplicou, com um crescimento de 2,7%, e continuou crescendo mesmo com índices mais baixos (1,15%), ao longo da década de 1980 até a metade dos anos 1990 quando o país atravessou uma severa crise econômica. Nos anos seguintes, o crescimento do PIB se manteve abaixo de 1,4%, sendo que no último intervalo de década cresceu apenas 1,2%. Por conseguinte, mesmo que o PIB de Limeira continuasse crescendo desde 1970, após a crise econômica do século passado seu ritmo de crescimento arrefeceu até 2010, mantendo-se índices semelhantes ao do último século. A tabela que se segue (5) permite verificar também a

¹⁸ O Valor Adicionado do ano de 2000 para Limeira corresponderá a somatória dos componentes da agropecuária, indústria e serviços, totalizando 87,93%, mais 12,07% referente ao componente de impostos sobre produtos. Já em 2010, deve ser acrescido 13,38% para o mesmo componente.

evolução do Produto Interno Bruto *per capita* desse município nesse mesmo recorte temporal, indicando que ele vinha crescendo desde o primeiro período analisado, porém, a partir de 2000 caiu e retornou a crescer na década passada, embora com valores semelhantes aos dos anos de 1980.

Tabela 5 – Evolução do Produto Interno Bruto de Limeira – 1970-2010 (reais constantes de 2000)

ANO	PIB MUNICIPAL	PIB PER CAPITA
1970	R\$ 557.266,97	R\$ 612,63
1980	R\$ 1.538.455,50	R\$ 1.021,82
1996	R\$ 1.764.169,80	-
2000	R\$ 2.397.346,23	R\$ 962,61
2010	R\$ 2.995.055,63	R\$ 1.085,08

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO 1970-2010. IPEA-Data.

Sendo assim, observa-se que, a partir do núcleo central, a expansão da mancha urbana desde o início da década de 1950 já havia estabelecido quatro importantes eixos estruturantes: Campinas, Santa Bárbara D'Oeste, Piracicaba e a Rod. Anhanguera. Segundo Queiroz (2007), esses eixos principais eram antigos trajetos de interligação regional ou vias de escoamento da produção agrícola, que depois se consolidaram e definiram os rumos do desenvolvimento urbano, com reflexos que se fazem sentir na estruturação socioespacial da cidade até os dias de hoje. A disposição desses eixos ficará mais clara adiante quando forem apresentados os mapas de evolução da mancha urbana de Limeira.

Esses mesmos trajetos foram determinantes para a incipiente dispersão do núcleo urbano, especialmente pela transformação nos padrões de mobilidade percebidos em escala nacional a partir da década de 1950, e que se fizeram sentir pelo declínio do modal ferroviário e a ascensão da política rodoviária. Desde então, a necessidade de proximidade com a ferrovia já não é mais tão decisiva para facilitar o escoamento de mercadorias, instalação de comércios e serviços ou até mesmo para a abertura dos loteamentos residenciais, pois esse papel passou a ser exercido pelas rodovias. No caso de Limeira, a Rod. Anhanguera simbolizou os impactos dessa política na escala intraurbana.

Entre os anos de 1950-1960 a taxa de crescimento populacional urbana era de 4,58% ao ano, enquanto a de crescimento total era de apenas 2,75% (quase metade). De acordo com Maia (2019), os efeitos dessa acelerada expansão demográfica se fizeram sentir pelo crescimento da abertura de novos loteamentos residenciais de pequeno porte dispostos em distintas regiões da cidade – notadamente ao longo dos quatro eixos estruturantes antes

mencionados –, os quais direcionaram a urbanização para as regiões Leste, Sul e Oeste. Importante destacar que esses loteamentos intercalaram-se entre áreas contínuas e dispersas à malha já consolidada, o que resultou na formação dos primeiros vazios urbanos de Limeira.

Para Queiroz (2007), desde os anos 1930 a implantação desses loteamentos residenciais esteve condicionada à transformação de grandes propriedades rurais em chácaras menores, que posteriormente foram sendo vendidas por essas famílias e transformadas em loteamentos urbanos. Essa dinâmica se intensificou ainda mais entre os anos 1960-70, quando o contingente industrial contribuiu decisivamente para a criação de novos postos de trabalho que, indiretamente, incentivou a procura por imóveis e incrementou os investimentos na compra de terras para a abertura de novos loteamentos (MANFREDINI, 2005). Nesse mesmo período foram registradas as segundas maiores taxas de crescimento urbana e total, que cresceram anualmente 5,48% e 4,12%, respectivamente. A partir da década de 1970:

Limeira foi uma das expoentes da modernização agrícola que caracterizou a política econômica do regime militar. Além disso, a proximidade com o município de Campinas e com a própria capital do estado tornou-a alvo privilegiado do investimento privado e uma participante constante das políticas de desconcentração metropolitana promovidas em âmbito federal e municipal. A conjunção destes fatores materializou-se, à primeira vista, na implantação de grandes empreendimentos do complexo agroindustrial, englobando a produção de insumos, maquinário e alimentos processados (principalmente o suco de laranja), que se acoplaram às atividades de plantio e comercialização de frutas in natura (TAUFIC, 2014, p. 56-54).

Os novos complexos agroindustriais optaram estrategicamente por se instalarem a leste da mancha urbana, junto à Rod. Anhanguera. Assim sendo, o decênio de 1970 foi caracterizado pelo maior crescimento populacional urbano registrado com taxa anual de aproximadamente 6%. Nesses termos, pode-se dizer que a urbanização de Limeira nesse período refletiu a busca pelos benefícios da expansão econômica, da mesma forma que a disponibilidade do comércio e dos serviços. Refletiu também variações demográficas referente ao crescimento vegetativo, êxodo rural e ainda à migração originária de outros estados e cidades do interior paulista, não obstante se tenha relatos de movimento migratório capital-interior, sobretudo entre os anos de 1970-1980 (QUEIROZ, 2007). Seguramente até esse período Limeira possuía um perfil econômico predominantemente industrial (participação de 57,73% no Valor Adicionado), e população majoritariamente urbana, cujo grau de urbanização no período alcançou 84,84% (IPEA-Data; IBGE).

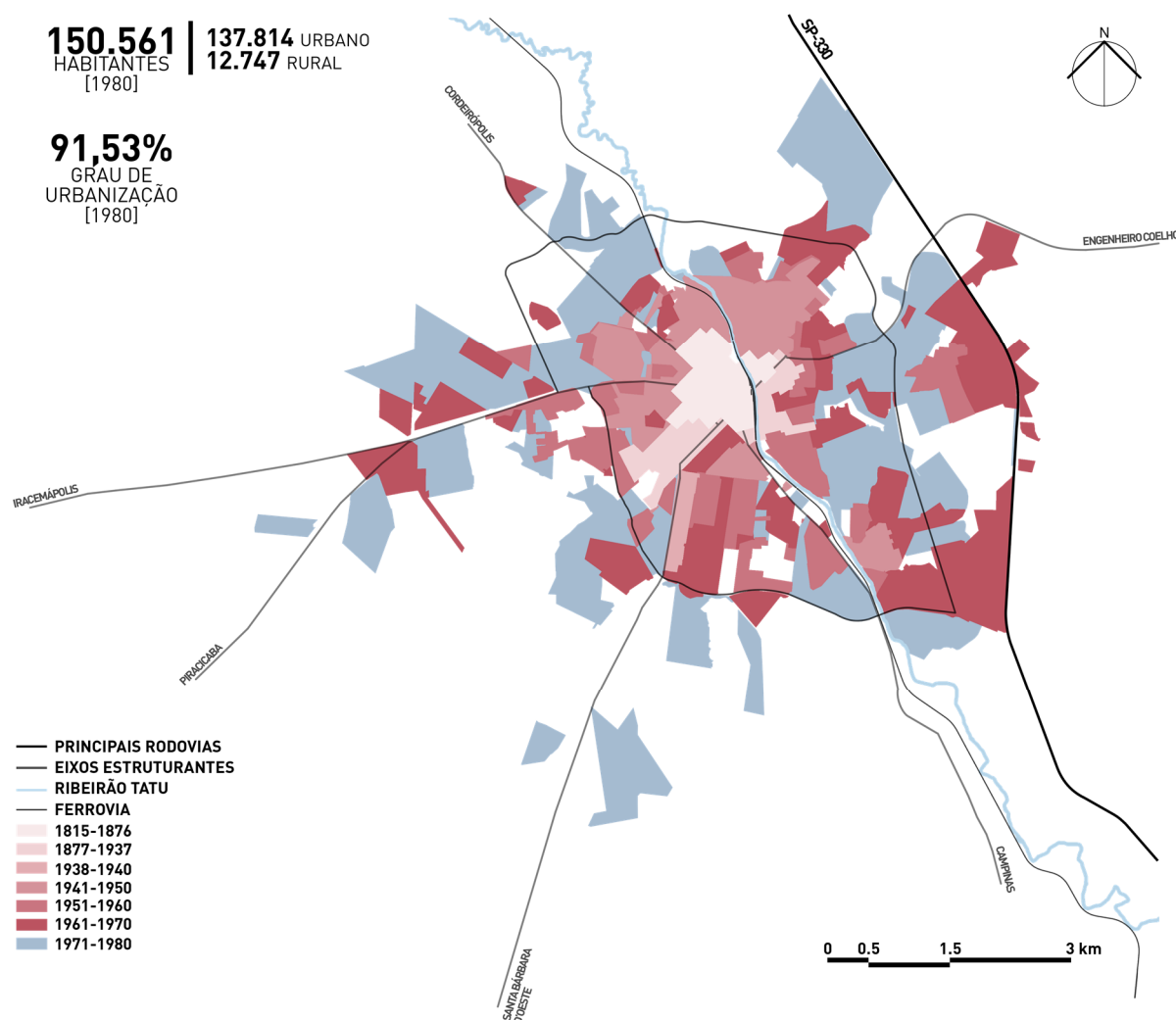
Em relação à produção do espaço urbano, a ocupação inicial que antes havia se dado minimamente concentrada, há tempos havia sido superado pela sobreposição de um padrão disperso de ocupação para diferentes regiões, embora se perceba que esse movimento seguiu principalmente as indústrias com uma extensiva expansão a Leste da mancha urbana. Com

exceção do centro expandido, que se caracteriza pela região próxima à antiga linha férrea e ao Ribeirão Tatu, o setor Leste caracterizou-se por um perfil popular – tanto pela abertura de novos loteamentos privados quanto pela implantação de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público –, que foram sendo direcionados a essa região pela ocupação de antigos vazios urbanos aí existentes, ao mesmo tempo em que também se criavam outros. Em um movimento contrário, os estratos de mais altas rendas permaneceram elegendo o centro como principal local de moradia.

Dessa forma, a extensão dispersa da malha urbana nesse recorte temporal caracterizou-se pelo “mercado imobiliário em ação conjunta com o Estado (que) promoveu a grande segregação social, induzindo a classe pobre a ocupar áreas periféricas” (QUEIROZ, 2007, p. 22). Devido a toda essa efervescência no ambiente econômico local, e que se refletiu no crescimento demográfico e territorial, Maia (2019) aponta que o município passou a investir em obras de infraestrutura e na criação de importantes eixos viários, sendo o principal deles o Anel Viário, construído em 1976. No intervalo de 1970-1980, o número de novos loteamentos aprovados deu um salto significativo no incremento da malha urbana em relação aos anos anteriores, por dois movimentos simultâneos: implantação de loteamentos em áreas contíguas à malha urbana, antes ocupadas pela agricultura; mas também pela abertura de novos loteamentos periféricos, alguns até mesmo fora do perímetro urbano, que criaram novos vazios urbanos periféricos (MANFREDINI, 2005; MAIA, 2019), como indicado no Mapa 9.

Assim, “a expansão ocorrida nos meados da década de 1970 até a metade da década de 1980 representou a maior ocupação verificada da malha urbana entre 1960 e 2000” (MANFREDINI, 2005, p. 67). A partir da década de 1980, todavia, toda essa euforia foi contida pela crise do modelo de endividamento externo, que no Brasil implicou em crise das contas públicas, profunda recessão, ascensão do desemprego e aumento significativo da inflação, fatores que certamente impactaram não somente a economia do país, mas também do estado. Entretanto, num movimento contrário ao observado no conjunto de municípios da RMSP, como reflexo de diversos investimentos aí realizados na década passada, permitiu que Limeira, assim como municípios do interior paulista, reagisse à crise pela elevação das exportações industriais. No caso de Limeira foi o suco de laranja (TAUFIC, 2014).

Mapa 9 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-1980)



Fonte: Elaboração própria com base em QUEIROZ, 2007; PML, 2020.

Nesse mesmo período a indústria chegou a representar quase 67% do Valor Adicionado municipal, conquanto essa porcentagem tenha diminuído, quando por pouco não foi superada pelo setor de serviços em 1996, o que de fato só aconteceu a partir dos anos 2000.

Em relação à expansão da mancha urbana, até 1980 o Mapa acima permite ilustrar o papel desempenhado pelos eixos estruturantes na urbanização de Limeira, com destaque para os eixos Rod. Anhanguera e Piracicaba. Como se vê, o Anel Viário circundou grande parcela da malha urbana, compreendido basicamente pelo centro expandido de Limeira, assim como algumas áreas historicamente mais consolidadas a Leste e próximas à ferrovia. No entanto, a urbanização já havia “encostado” na rodovia nesse período, cuja principal característica foi a implantação industrial, seguida da acelerada abertura de novos loteamentos privados e populares, ambos na região Leste. No entanto, destaca-se ainda o eixo Piracicaba, a Noroeste,

que também vinha se expandindo horizontalmente para além do cinturão viário criado e conformando um perfil popular.

Quando comparada ao decênio anterior, o ritmo de crescimento populacional urbano anual no intervalo de 1980 a 1991 caiu pela metade, atingindo 2,35%. Ademais, a década de 1980 “não foi um período de grandes expansões, limitando-se aos loteamentos construídos em algumas áreas, gerando o aparecimento de vazios urbanos próximos à malha urbana e outros mais distantes” (QUEIROZ, 2007, p. 132). Não obstante, para além da diminuição da taxa de crescimento demográfico, esta autora explica que isso aconteceu pelos problemas gerados pela crise econômica, bem como pela diminuição da atividade do setor da construção. Sobre este último aspecto, no período houve uma diminuição no número de novos loteamentos em função da aprovação da Lei Municipal nº 1.642/1978 e da Lei federal nº 6.766/1979¹⁹, que impuseram restrições à atividade imobiliária. O que se percebeu nessa década foi a retomada da edificação de prédios residenciais destinados às classes médias e altas na região central, o que adensou essa região. Por conseguinte, essa verticalização desordenada corroborou para o surgimento de problemas relacionados à sobrecarga na infraestrutura e na potencialização de congestionamentos no trânsito de veículos e de pedestres (Idem, 2007).

Entretanto, o que se viu nas periferias de Limeira nesse período foi o surgimento da favelização. Em comparação com Piracicaba, o quadro de precariedade urbana e habitacional no caso de Limeira foi indiscutivelmente menor. O cenário do começo dos anos 1990 é de uma cidade que continuava a crescer – embora em ritmo mais moderado –, e que aflorava pequenas ocupações em bairros mais distantes e relativamente próximos aos conjuntos habitacionais, assim como houve a abertura de loteamentos irregulares, todos estes protagonizados pela população de baixa renda. Para tratar dessa questão, a Prefeitura criou uma comissão de desfavelamento em 1997, cuja finalidade era fazer o levantamento dessas áreas; após direcionar essas famílias para programas habitacionais ou quando somente tenha acontecido a saída desses barracos, tratava logo de desmontá-los (QUEIROZ, 2007).

Para Queiroz (2007), essas ocupações urbanas que hoje formam bairros regularizados e urbanizados, historicamente se direcionaram para as regiões Sudeste e Sul, ao longo do eixo Campinas e Rod. Anhanguera, se organizaram de forma que a ocupação dessas áreas tivessem minimamente uma noção de quadras e lotes, que seguia até mesmo projetos de loteamentos das gestões anteriores, porém, sem infraestrutura de abastecimento de água, rede de esgoto,

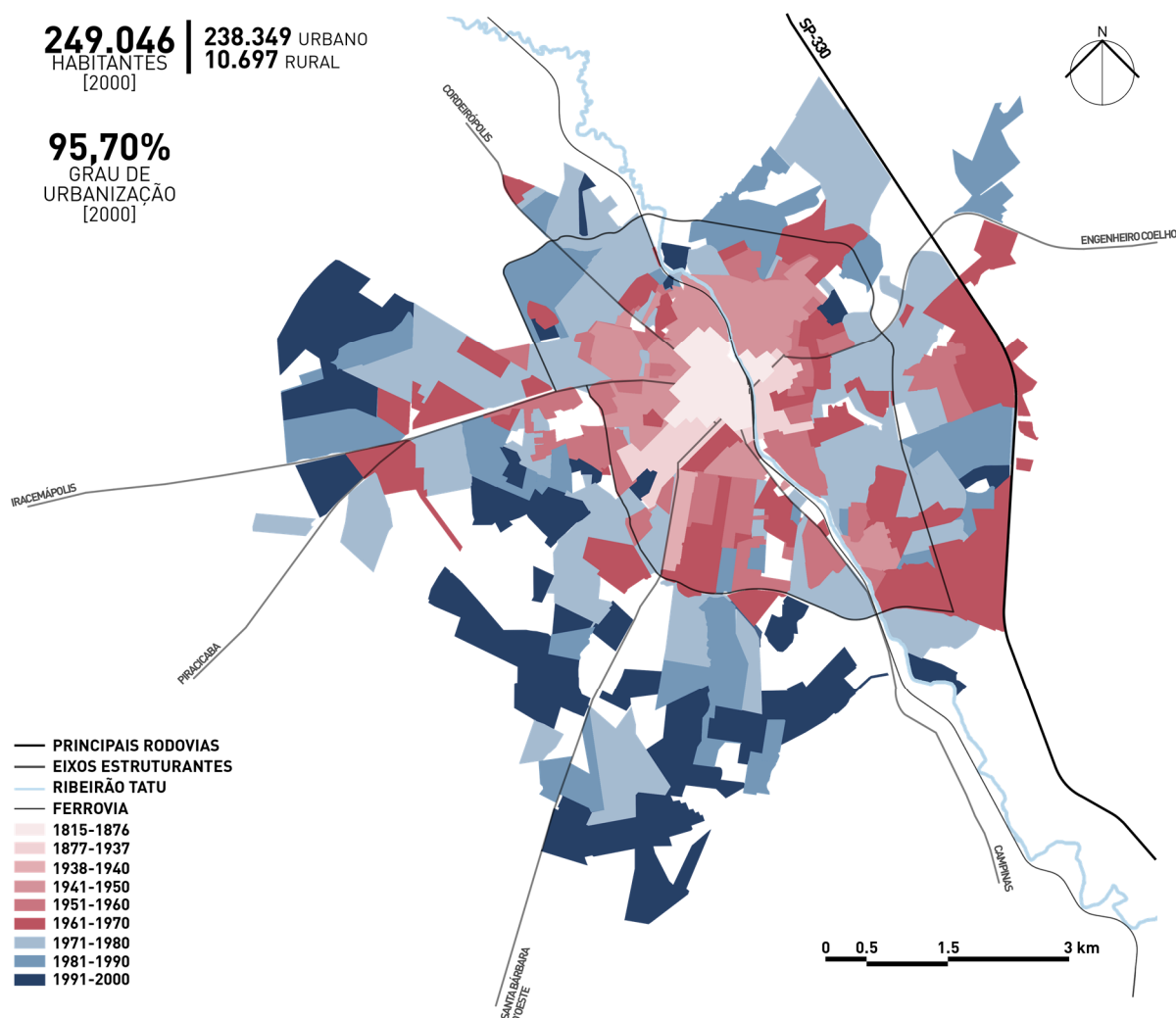
¹⁹ A Lei Federal nº 6.766/1979 representou um avanço e foi um importante divisor de águas na regulamentação do parcelamento do solo e, dentre outras atribuições, impôs restrições e contrapartidas obrigatórias aos empreendedores imobiliários.

coleta de lixo, etc. Além disso, os locais dessas ocupações eram geralmente em terrenos sem condições naturais adequadas para o uso residencial e ambientalmente frágeis.

A partir da década de 1990, a possibilidade de expansão da malha urbana no sentido da região Leste se esgota quando finalmente atinge o limite da Rod. Anhanguera, que atualmente ainda é uma barreira física para a urbanização nessa região. Desse momento em diante, portanto, se antes ela representou um vetor de expansão, ela se torna um elemento de contenção. Com isso, a população de baixa renda é direcionada para as regiões Sul e Noroeste. Ao observarmos o Mapa 10, é possível identificar que essas foram praticamente as únicas áreas que se expandiram, num movimento caracterizado pela progressiva expansão das áreas periféricas. Na contramão, “a grande maioria dos loteamentos de classes mais ricas se transformou em condomínios fechados, formando bolsões em toda a cidade. Eles estão localizados tanto no centro como na periferia, demonstrando insegurança, medo e reforçando a segregação” (QUEIROZ, 2007, p. 141). Em movimento contrário aos setores de baixa renda, se direcionaram para as regiões Oeste e Norte.

Com a quadruplicação da população do município, que em 2000 já era de 249.046 habitantes (95,7% residiam na área urbana), o padrão descontínuo de urbanização não tardou a intensificar os problemas relacionados à mobilidade que se desenvolveram devido ao não dimensionamento do fluxo de veículos, o que resultou numa série de dificuldades relacionadas ao tempo de deslocamento e desvios de percursos (MANFREDINI, 2005). Apesar disso, Maia (2019) afirma que na virada do século XXI tanto a taxa de crescimento anual da população quanto o número de aprovação de novos loteamentos continuaram diminuindo, ao mesmo tempo em que as novas ocupação da malha urbana nessa época também foram aos poucos preenchendo alguns dos vazios urbanos anteriormente ignorados, ao passo que até 2009 a maioria dos vazios urbanos se localizavam nas franjas do perímetro urbano.

Mapa 10 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-2000)



Fonte: Elaboração própria com base em QUEIROZ, 2007; PML, 2020.

A partir de 1996 ocorre uma inversão no protagonismo da atividade econômica do município, caracterizada pela ascensão do setor de serviços, que representou quase 50% do Valor Adicionado nos anos de 1996, 2000 e 2010. Dessa forma, a indústria assumiu a segunda posição na participação municipal, não deixando, contudo, de ser uma atividade econômica proeminente apesar da diminuição. Conforme Otero (2016), a tipologia do PIB de Limeira até 2008 ainda era industrial com relevância no estado. Todavia, nas duas últimas décadas ambas as participações se estabilizaram em 35%, na indústria, e 49% referente ao setor de serviços (IPEAD-Data). Como resultado, Limeira se consolidou nas últimas décadas como um relevante polo regional industrial e de serviços.

A partir de 2001 Limeira passou a ser acessada pela Rod. dos Bandeirantes. Desde então, se a urbanização já se encaminhava no sentido das regiões Noroeste e Sul, a partir desse

momento esse movimento se intensifica ainda mais. A expansão urbana em ambas essas regiões ocorre através de novos loteamentos privados para as classes de renda média e média baixa, mas também por uma produção pública do espaço urbano que se caracterizou pela implantação de novos empreendimentos habitacionais de interesse social, principalmente do Programa Minha Casa Minha Vida nas faixas 1, 1,5 e 2. Entre 2000 e 2010 foi registrada a menor taxa de crescimento anual da população desde a década de 1950, com um crescimento de apenas 1,03%, enquanto a população urbana cresceu em proporções semelhantes com 1,17%.

Entre 1991 a 2010, os indicadores de Desenvolvimento Humano melhoraram. Para alinhar essa trajetória, a começar por 1991, Limeira integrava a faixa de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) com apenas 0,561, conquanto no ano 2000 já tenha sido enquadrado como alto ao atingir 0,700, o que representou um crescimento de aproximadamente 24,78%. Em 2010 manteve um IDHM alto, quando passou para 0,755 (uma taxa de crescimento de 10,71%), sendo que a principal dimensão que contribuiu para essa melhora foi a de longevidade, seguida pela renda e por último, a educação. Os dois primeiros indicadores foram aquelas que, desde a década de 1990, impulsionaram a elevação do IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Avanços semelhantes foram verificados nos indicadores urbanísticos, que desde esse primeiro período de análise melhoraram. Já em relação à Tabela 6, verifica-se que, em função do incremento do PIB, mas também pela elevação da renda *per capita* municipal em 61,14% nas duas últimas décadas, a porcentagem da população pobre no município (com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00) vem diminuído, embora, paradoxalmente, a porcentagem de extremamente pobres tenha subido no ano 2000. Por último, mas não menos importante, a evolução da desigualdade (representada pelo Índice de Gini) também caiu na última década, se bem que também despontou em 2000 (Idem, 2013).

Tabela 6 – Renda, pobreza e desigualdade em Limeira (1991-2010)

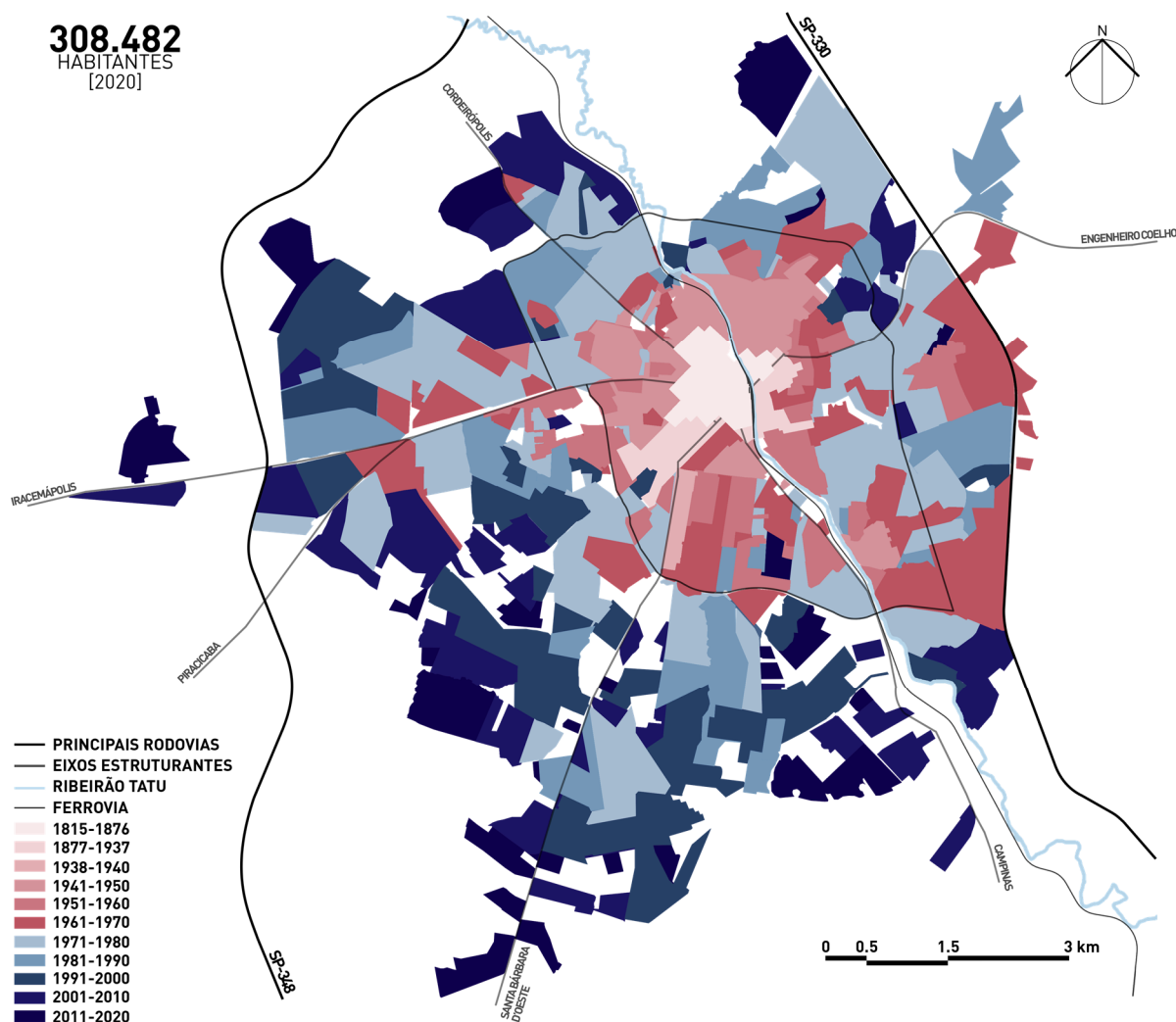
	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	565,26	732,60	910,85
Extremamente pobres (%)	1,56	2,16	0,85
Pobres (%)	8,56	8,47	3,25
Índice de Gini	0,47	0,52	0,48

Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD; IPEA; FJP, 2013.

A partir de 2010, outro elemento se destacou no processo de expansão territorial: a formação de condomínios de edifícios verticais, tendência que, partindo da região central, foi se espalhando para outras regiões. Esse novo processo de verticalização da cidade vem acontecendo junto às principais vias da cidade, especialmente próximas ao Anel Viário, mas também tem chegado às áreas periféricas. Como resultado disso, desde 2010 esses novos produtos imobiliários voltados às demandas dos estratos de mais alta renda vêm sendo implantados em regiões historicamente caracterizadas pela concentração dos loteamentos fechados (ANGELO, 2018). Soma-se a isso também os empreendimentos realizados pelo PMCMV faixas 2 e 3, que também se inseriram nessa mesma lógica, porém, com localizações mais periféricas e em muitos casos contíguos às áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Essa configuração da morfologia urbana demonstra que “os aspectos físicos do solo não representam barreiras para a expansão urbana limeirense. Todavia, a área urbana está inserida entre dois importantes entroncamentos viários que dificultam a ampliação urbana” (MAIA, 2019, p. 178). No entanto, como indicado no Mapa 11, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI as barreiras físicas antes impostas pelas duas principais rodovias que cercam o município prontamente foram transpostas pela implantação de loteamentos residenciais abertos e fechados. Além disso, percebe-se que devido à proximidade com a Rod. dos Bandeirantes, a tendência para os próximos anos é que sua urbanização se direcione para a região Norte, hoje ocupada preeminentemente pelos loteamentos fechados de alto padrão; mas também a Sul, região para onde os setores populares vêm sendo direcionados tanto por iniciativa do mercado imobiliário quanto pela provisão pública de moradias.

Mapa 11 – Mancha de evolução urbana de Limeira (1815-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em QUEIROZ, 2007; PML, 2020.

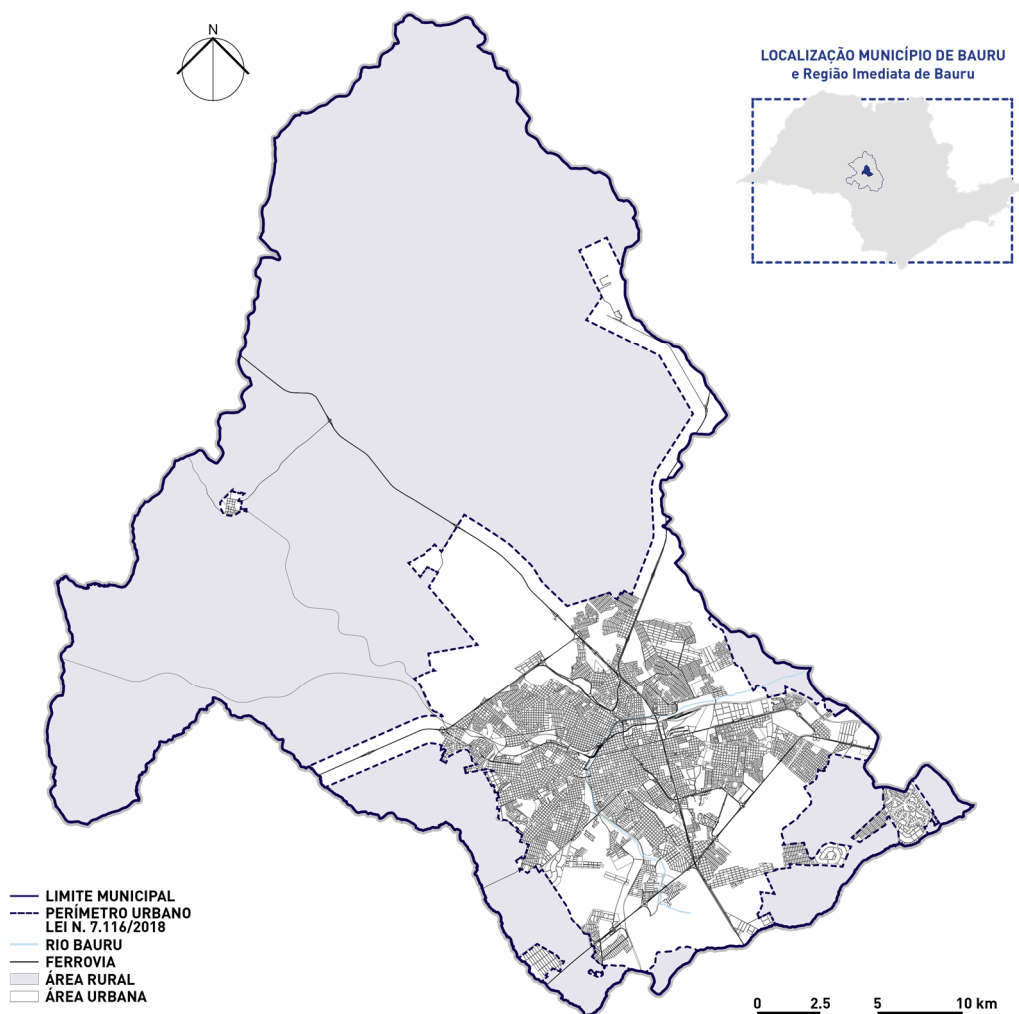
Nestes termos, o que se percebe é que o arco conformado pelo Anel Viário parece fazer a distinção entre o que é a ocupação histórica do município e outra contemporânea, de modo que foi a partir do seu transbordamento que vieram acontecendo as expansões mais recentes, sobretudo nas regiões Noroeste e no arco sul, seguindo os eixos estruturantes de Piracicaba e Santa Bárbara D'Oeste. Entretanto, esse processo de urbanização contemporânea apenas tem reafirmado um padrão de estruturação do território no qual distintos grupos socioeconômicos distribuem-se de forma bastante segregada social e espacialmente na malha urbana. A propósito, essa não é uma característica exclusiva de Limeira, pois este é o padrão comum de urbanização e de produção do espaço urbano brasileiro.

2.4. Bauru

Bauru é uma cidade média do oeste paulista inserida territorialmente em uma região administrativa que leva o mesmo nome do município, cuja importância e influência exercida na rede urbana lhe conferiu a classificação hierárquica de capital regional nível B, a mais alta de todas as cidades selecionadas na pesquisa. O IBGE estimou que sua população total seria de 379.297 habitantes em 2020. No último censo a população bauruense somava 343.937 (338.184 residentes na área urbana e apenas 5.753 na área rural), com um grau de urbanização superior a 98%. Conforme ilustrado no Mapa 12, a extensão territorial do município é de 667,68 km², dos quais somente 202,40 km² correspondem à área urbana (30,3% da unidade territorial) e 465,28 km² de área rural (69,7%). De acordo com o Censo de 2010, até esse período sua densidade demográfica era de 515,12 hab./km².

Em suas origens, “a formação urbana de Bauru acompanha o processo de grande parte das cidades criadas no centro oeste da Província, depois Estado de São Paulo, entre meados do século XIX e início do século XX” (GHIRARDELLO, 2020, p. 15). Atualmente a cidade desempenha relevante importância urbana e econômica na rede de cidades à qual pertence, atraindo um fluxo de mercadorias e pessoas que procuram diariamente por serviços, bens de consumo variados e empregos. Com uma ocupação inicial às margens da antiga estrada que conectava o incipiente núcleo urbano a outros sertões próximos (GHIRARDELLO, 1992 *apud* CATELAN, 2008), seu surgimento esteve diretamente ligado às ‘Frentes Pioneiras’ que ao longo do século XIX avançaram sobre o oeste paulista com fins econômicos e políticos, no contexto da expansão da produção de café (BARBOSA, 2006). O desenvolvimento inicial do núcleo urbano “esteve ligado à produção cafeeira e à ferrovia, seguida por uma industrialização significativa, que impulsionou o setor terciário” (CAPELOZZA, 2016, p. 22).

Mapa 12 – Localização do município de Bauru



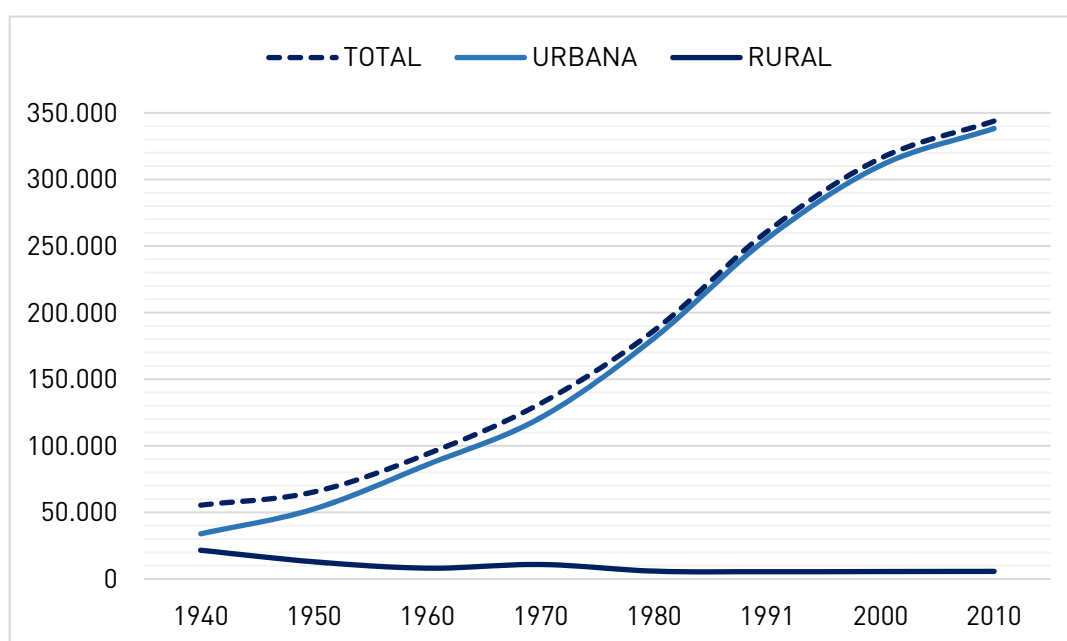
Fonte: Elaboração própria com base em PMB, 2020.

Desde a década 1940 a população urbana de Bauru já havia superado a rural (Gráfico 5). Nessa época, ainda que a diferença entre a população rural e urbana não fosse tão expressiva, dos 55.472 habitantes de Bauru, 33.891 deles já residiam em área urbana, enquanto 21.581 em área rural. Com um grau de urbanização de 61,1% na época, pode-se apontar que das quatro cidades analisadas, Bauru foi a única que apresentou este quadro demográfico antes da década de 1950. Tal característica pode ser explicada por duas razões principais: pela participação da indústria, que no final dos anos de 1930 representava quase 76% da atividade econômica local (IPEA-Data); e também pelos impactos da ferrovia na cidade e o papel por ela desempenhada na interligação da cidade com outras localidades da Alta Paulista, Mato Grosso e até mesmo com o norte do Paraná (LOSNAK, 2004).

Aproveitando-se do dinamismo de seu entroncamento ferroviário, logo a cidade diversificou suas atividades econômicas e tornou-se um polo regional na provisão de serviços

e comércios (OTERO, 2016). Como reflexo disso, desde a década de 1950 a trajetória da Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População teve uma trajetória ascendente de crescimento que se manteve até o início dos anos 2000, quando passará a atingir índices inferiores àqueles observados no início da primeira metade do século passado (Tabela 7). Além disso, a diferença entre a população urbana e rural será cada vez mais perceptível. Outra questão a ser observada é que, diferente das outras três cidades analisadas, em Bauru a culminância da taxa de crescimento populacional ocorreu entre 1950-60, não coincidindo com o período de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, embora durante os anos de 1970-1980 tenha sido registrada a segunda maior taxa de crescimento demográfico.

Gráfico 5 – Evolução populacional de Bauru (1940-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Tabela 7 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Bauru – 1940-2010 (em % ao ano)

1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
1,67	3,68	3,45	3,53	3,10	2,14	0,85

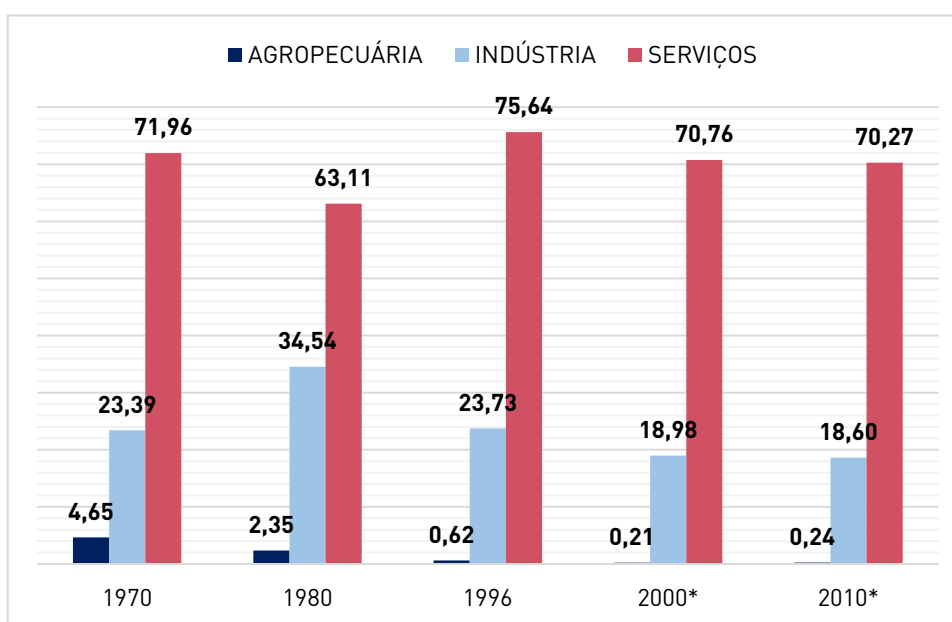
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Sua ocupação urbana inicial se deu às margens do Rio Bauru, próxima de onde hoje é delimitada a área central do município. Posteriormente, esse núcleo inicial foi reforçado pelo entroncamento ferroviário implantado nas imediações desse corpo d'água. Capelloza (2016) afirma que um dos fatores decisivos para o desenvolvimento local foi a localização privilegiada nesse entroncamento ferroviário, formado pela estrada de ferro Sorocabana (1905), seguida

pela Noroeste do Brasil (1906), que se completa com a chegada da Companhia Paulista de Estradas de Ferro (1910), o que permitiu maior circulação de pessoas, além da aquisição de materiais de construção que vinham de outras localidades. Assim a cidade se tornou uma importante conexão entre a capital paulista e os municípios do centro-oeste do estado. Ademais, o cultivo do café tornou-se um importante motor de crescimento da cidade.

A participação da indústria na economia local ao longo das primeiras décadas do século passado foi marcante. Até a década de 1950, a participação no Valor Adicionado (VA) era distribuído da seguinte forma: 78,62% referente à indústria, 14,66% agropecuária e somente 6,73% para o setor de serviços. Mas esse quadro foi alterado significativamente ao longo dos anos seguintes, quando o peso percentual do setor industrial é substituído pelo de serviços, que antes tinha a menor participação no PIB municipal desde a década de 1940, mas que passou a ocupar a primeira posição. A partir disso, esse segmento foi dominante na economia local. Em 2010, a distribuição do VA em Bauru era de 70,027% para serviços, seguida pelo setor da indústria com 18,60% e por último a agropecuária com apenas 0,24% (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Bauru – 1970-2010 (em %)²⁰



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA-DATA.

Em relação às demais cidades analisadas, não resta dúvida de que “Bauru se distingue pela vocação para o setor de serviços” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 14). Isto ocorreu

²⁰ O Valor Adicionado do ano de 2000 para Bauru corresponde à somatória dos componentes da agropecuária, indústria e serviços, totalizando 89,95%, mais 10,05% referente ao componente de impostos sobre produtos. Já em 2010, deve ser acrescido 10,89% para o mesmo componente.

a despeito dos interesses das elites locais em transformá-la, nas décadas de 1960-70, em uma importante cidade industrial do oeste paulista a partir da atração de investimento para este setor (LOSNAK, 2004). Nem mesmo o período de espraiamento da riqueza nacional, conhecido como desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento, foi capaz de reverter esse quadro, visto que o setor de serviços manteve-se predominante na economia local. Mas essa constatação não exclui o fato de que, desde os anos 1960, o setor industrial viesse mostrando resultados positivos, embora ultimamente tenha recuado em termos percentuais.

A evolução do Produto Interno Bruto local foi sustentada, em grande medida, pelo setor terciário, que contribuiu ainda para alavancar os esforços modernizantes que foram empregados no município. O comportamento do PIB no intervalo de 1970-2010 mostra que, entre as décadas de 1970 e 1980, houve um crescimento de 2,2%, o maior no recorte temporal analisado. A partir de então houve um arrefecimento do crescimento, quando se observa uma taxa de 1,7% de crescimento ao longo das décadas seguintes, provavelmente como reflexo da crise econômica do país. Na última década, no entanto, não houve uma recuperação significativa – mesmo que o PIB continuasse crescendo –, pois essa taxa ainda se manteve muito baixa em relação aos anos anteriores, com um crescimento de somente 1,3% no período 2000-2010 (Tabela 8).

Independente disto, a cidade ainda é um importante polo no segmento de serviços, com relevância regional no oeste do estado de São Paulo, exercendo atração para um conjunto de cidades de médio e pequeno porte do seu entorno, o que elevou Bauru à categoria de centro não-metropolitano de referência, categorizado como uma Capital Regional B (IBGE, 2020).

Tabela 8 – Evolução do Produto Interno Bruto de Bauru – 1970-2010 (reais constantes de 2000)

ANO	PIB MUNICIPAL	PIB PER CAPITA
1970	R\$ 684.955,50	R\$ 519,16
1980	R\$ 1.500.923,10	R\$ 804,10
1996	R\$ 2.560.764,36	-
2000	R\$ 2.573.411,82	R\$ 814,21
2010	R\$ 3.312.467,82	R\$ 963,10

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1970-2010; IPEA-DATA.

Nessas condições, “apesar de não ter sua economia fundada na dinâmica industrial, Bauru passou a apresentar uma expansão urbana periférica em que a carência de serviços públicos e a precariedade urbana eram recorrentes” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 63),

sobretudo pelos conjuntos habitacionais de interesse social implantados pelo poder público, os quais, segundo esses autores, desempenharam papel essencial na consolidação de grande parte das periferias da cidade, assim como na manutenção do processo de expansão da mancha urbana, de forma fragmentada e descontínua.

Segundo Maia (2019), não obstante a incipiente urbanização, até meados do século XX o crescimento da malha urbana manteve um crescimento contínuo, constrangido de início pela principal barreira natural que atravessa a cidade, neste caso o rio que leva o mesmo nome do município, mas também por outros córregos. À vista disso, a fim de transbordar os limites da malha urbana para além dessa barreira, investiu-se em obras de drenagem de alguns córregos e na construção de viadutos sobre o Rio Bauru. As ações que tomaram a cidade em seus primeiros anos tinham como objetivo oferecer infraestrutura, ou seja, ordenar o crescimento da malha urbana a partir da extensão da rede de infraestrutura da cidade, numa clara tentativa de também alavancar o setor secundário pelo desenvolvimento industrial (LOSNAK, 2004; MAIA, 2019), conquanto Bauru nunca tenha de fato se tornado um grande polo industrial.

De acordo com Losnak (2004), em meio às transformações políticas e econômicas e à afirmação do modelo desenvolvimentista do país, o poder público local e as elites dominantes se mobilizaram pelo ímpeto modernizador. Como resultado disso, a forma de produzir cidade (fundamentada nesses ideais) foi sendo alterada, uma vez que, além dos interesses econômicos, esse processo também fomentou o acirramento de necessidades individuais (em resposta ao crescimento populacional) e coletivas da cidade (CATELAN, 2008). A partir da década de 1960, portanto, já era possível identificar sinais de descontinuidade do tecido urbano, que se direcionava a partir de dois eixos estruturantes a Norte e Oeste.

Catelan (2008) afirma que a abertura de novos loteamentos se deu a partir de uma relação de complementaridade entre o poder público e os agentes imobiliários, que resultou num crescimento da malha urbana para diferentes regiões da cidade, não mais contida pela ferrovia e muito menos pelos corpos d'água. Nesse momento foram criados, também, os primeiros vazios urbanos da cidade, devido à implantação descontínua desses loteamentos e dos conjuntos habitacionais, fortemente amparada pelas constantes ampliações do perímetro urbano.

Até o final da década de 1970, a cidade passou por “expressivas transformações que foram decisivas na estruturação do território bauruense, conferindo-lhe muitas das características que vão defini-lo no começo do século XXI” (OTERO, 2016, p. 110). Além disso, foi justamente nesse período de intenso crescimento demográfico – quando a taxa anual de crescimento populacional atingiu 3,45% –, que surgem as primeiras ocupações irregulares de

Bauru, fenômeno descrito pelo autor como uma problemática urbana antes restrita aos grandes centros urbanos e metrópoles, mas que desse momento em diante passa a marcar o território das cidades do interior paulista, inicialmente reprimidas com muita violência. Nesse mesmo período, já era perceptível que a população de mais alta renda vinha se direcionando para a região Sul da cidade (CAPELOZZA, 2016), o que contribuiu para a consolidação do vetor centro-sul para os estratos média e alta renda.

Logo, “até meados da década de 1980 vão estruturar o crescimento urbano de Bauru: o sistema viário, as indústrias, os empreendimentos habitacionais populares realizados pela COHAB Bauru e os loteamentos de alto padrão” (FARIA, 1988 *apud* OTERO, 2016, p. 113). Nos aspectos demográficos, a taxa geométrica de crescimento da população de 1970-1980, chegou a 3,53% ao ano (quando atinge uma taxa de urbanização de 96,85%). Por outro lado, no tocante ao território, esse período caracterizou-se por uma ocupação mais intensiva da região Leste, a partir da extensão da malha urbana para além da Rod. Marechal Rondon (SP-300), que até a década de 1970 havia desempenhado o papel de barreira física na contenção da urbanização nessa região.

Entretanto, a partir do momento em que a taxa de crescimento da população urbana supera a média de 4% anual, era uma questão de tempo até que a rodovia deixasse de ser um empecilho ao crescimento físico da cidade – assim como aconteceu nos anos anteriores com o rio Bauru, bem como outros corpos d’água, e com o entroncamento ferroviário. Essas novas periferias foram sendo ocupadas, em sua maioria, pelos estratos de baixa renda. Para Maia (2019), a expansão desse setor a partir da abertura de diversos loteamentos representou um aumento no raio de abrangência da malha urbana superior a 3 km.

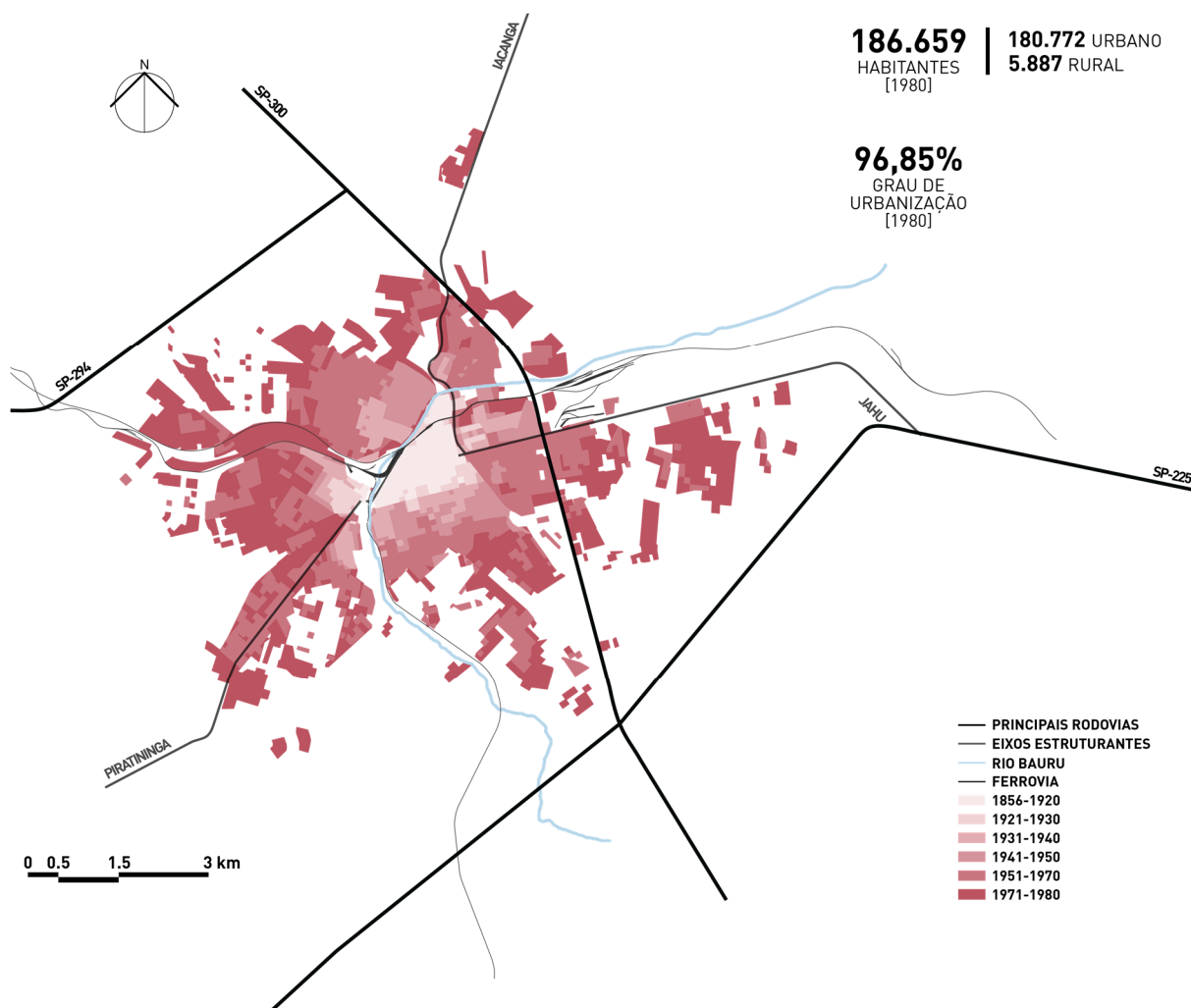
Na contramão disso, o setor centro-sul foi reforçado com a abertura da Av. Nações Unidas, que consagrou uma nova frente de expansão imobiliária de alto padrão na cidade (Mapa 13). Nesse cenário:

Diante desse novo padrão de morar na cidade, e também dos primeiros loteamentos fechados que apareceram a partir da década de 1980, veremos no próximo período a conformação de uma malha urbana, cujos recursos disponibilizados para a implantação de infraestruturas e equipamentos foi em grande parte endereçado às áreas escolhidas a esse novo padrão de moradias, que tinha nos segmentos sociais de rendas média e alta como principais consumidores (CATELAN, 2008, p. 68).

Entre os anos de 1980 e 1991, inicia-se um período de progressivo encolhimento da taxa urbana de crescimento populacional, com média anual de 3,20%. Em um primeiro momento pode-se pensar que esta taxa ainda mantinha-se alta, o que de fato é verdade, porém, é preciso observar que essa mesma taxa entre 1950-1960 era de 5,03% ao ano. Desde então, ela

continuou despencando, tal como o crescimento populacional de todo o município. Isto não implicou em maior controle sobre a produção do espaço urbano, visto que a urbe continuou se expandindo fisicamente cada vez mais de forma dispersa – embora na década de 1980 o município tenha adotado critérios mais coerentes de parcelamento do solo, já que antes nem mesmo a implantação de infraestrutura era obrigatoriedade (CATELAN, 2008; OTERO, 2016) –, notadamente pautada por um padrão de urbanização desigual que reproduziu em boa medida a clivagem centro-periferia já observada nas grandes cidades.

Mapa 13 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-1980)



Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN, 2020.

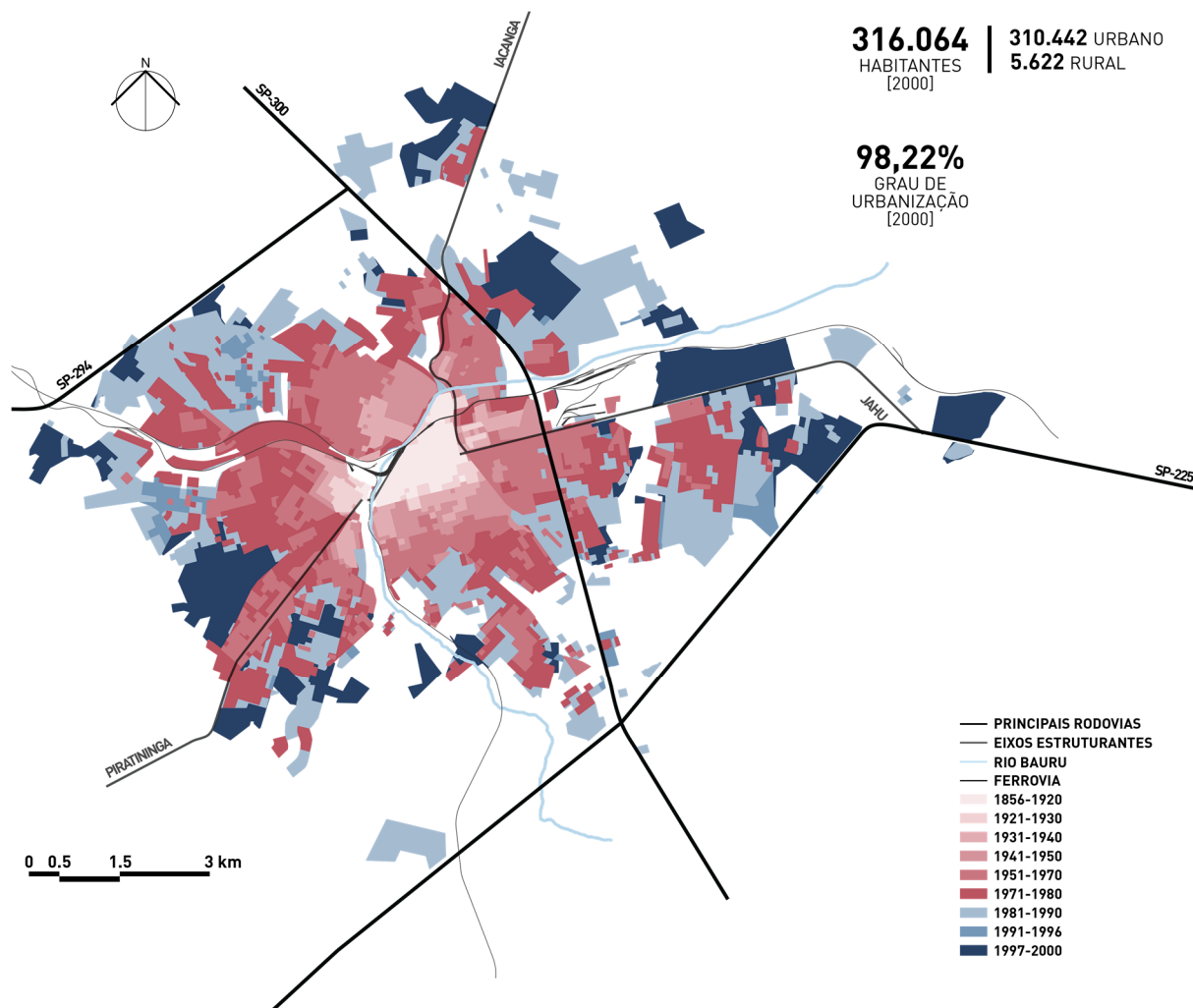
Entre 1991-2000, a produção de terra urbanizada resultou em um incremento de aproximadamente 1.400 hectares à mancha urbana existente, cuja hipótese explicativa mais plausível é que a correspondente produção resultaria de uma demanda reprimida dos anos anteriores, que agora se refletiu numa aceleração da produção imobiliária (GOULART; TERCI;

OTERO, 2017). Essa atividade imobiliária consistiu, sobretudo, na produção de loteamentos fechados, implantados sobretudo no setor sul da cidade, mas também por uma produção verticalizada para o mercado tradicional ao longo de importantes eixos viários localizados na mesma região (OTERO, 2016).

Cerca de 310.442 pessoas residiam na área urbana no ano 2000, com um grau de urbanização de 98,22%. A taxa de crescimento anual da população urbana já havia recuado para 2,18%, em função do arrefecimento migratório, mas também da diminuição da taxa de natalidade. Maia (2019) afirma que a produção residencial implantada até o final do século XX nem sequer foi ocupada por essa população, resultando em 40% de lotes e glebas vazios, cuja estimativa de ocupação comportaria o desenvolvimento populacional dos próximos 30 anos (LEME, 1999 *apud* MAIA, 2019). Em relação às demais regiões, Catelan (2008) aponta que a produção habitacional de interesse social continuou sendo implantada, acentuando ainda mais o quadro de disparidade socioespacial.

A ocupação da porção territorial localizada para além da Rod. Marechal Rondon (SP-300) foi consolidada até 2000, quando grandes áreas urbanizadas foram integradas à malha urbana. Ademais, nesse período também destaca-se a importância dos eixos rodoviários estruturantes de Piratininga e Jahu (a Oeste e Leste, respectivamente), devido à ocupação dos vazios urbanos até então aí existentes, bem como pela abertura de novos loteamentos que criaram novos vazios. Outro eixo rodoviário estruturante que a partir desse momento se tornará um novo vetor de expansão é o de Iacanga (Norte) – que liga a cidade ao novo aeroporto estadual inaugurado em 2006, no município de Arealva –, com uma ocupação dispersa iniciada pela criação de bairros com perfil marcadamente popular. Por fim, observa-se que, ao final do século XX, as únicas barreiras físicas à urbanização eram representadas pelas rodovias SP-296 (ao norte da malha urbana) e pela SP-225, na porção leste (Mapa 14).

Mapa 14 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-2000)



Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN, 2020.

Sendo assim, “em Bauru, apesar de a produção de terra urbanizada ter sido pouco menor entre 2001 e 2010 do que em relação à década anterior, observa-se (a continuidade de) uma expansão urbana muito expressiva” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 74), com um incremento de aproximadamente 1.212 hectares de área urbanizada – isto é, áreas oriundas de parcelamento do solo ou de incorporações imobiliárias, e dotadas de infraestrutura. A despeito disso, à época, as taxas de crescimento total e urbana haviam chegado à menor média anual desde 1940, quando atingiram 0,85% e 0,86%, nessa ordem. Em 2010, o grau de urbanização do município era de 98,33%.

Nesse mesmo intervalo, uma das particularidades da urbe eram as tipologias de vazios urbanos que se conformaram pela abertura de diversos loteamentos implantados em total descontinuidade no tecido urbano. Com efeito, criaram-se ao menos três modalidades: vazios

dentro da área urbana consolidada, mas também em áreas periféricas e do mesmo modo vazios edificados (MAIA, 2019). Além disso, a autora identifica outra modalidade recorrente que são as de loteamentos aprovados, porém, não implantados, que acabam sendo classificados pelo próprio município como “de baixa ocupação”, que em muitos casos nem existem fisicamente ou possuem um sistema viário minimamente implantado, com uma quantidade baixa de lotes ocupados. Ainda assim, desde o final do último decênio, a urbanização vinha tratando de preencher “muitos espaços que antes apareciam como vazios urbanos, cumprindo o objetivo com a criação deles no passado” (CATELAN, 2008, p. 74).

Entre os anos de 1991 e 2010, nota-se uma melhora nos indicadores que permitem verificar a evolução da renda, pobreza e desigualdade no mesmo intervalo (Tabela 9). Não obstante de forma mais moderada, o PIB do município evoluiu e se refletiu na evolução da renda per capita, que cresceu nominalmente 57,36% entre 1991 e 2010, e representou média anual de crescimento de cerca de 2,41%. Isto se fez acompanhada da redução da taxa populacional em situação de extrema pobreza, bem como a de pobres, mesmo que o percentual de extremamente pobres tenha aumentado em 2000. O mesmo ocorreu com o nível de desigualdade no município – mensurado pelo Índice de Gini –, que atingiu 0,55, em 2010, a segunda menor taxa registrada no intervalo analisado.

Tabela 9 – Renda, pobreza e desigualdade em Bauru (1991-2010)

	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	739,61	987,70	1.163,86
Extremamente pobres (%)	1,67	1,94	1,08
Pobres (%)	8,07	7,34	3,71
Índice de Gini	0,53	0,58	0,55

Fonte: Elaboração própria com dados da PNUD, IPEA, FJP, 2013.

O IDHM também foi outro indicador que mostrou melhorias, situando-se no grupo de municípios com faixa de desenvolvimento muito alto, com um índice de 0,801 (taxa média de crescimento 31,96). Dentre os três componentes computados neste indicador – educação, longevidade e renda –, a educação foi aquela que mais contribuiu para isso, com uma trajetória ascendente desde o final da década passada (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Paradoxalmente à evolução desses indicadores, que poderiam indicar uma melhora na infraestrutura das periferias ocupadas pelos segmentos de menor renda, ao final desse período era possível observar um persistente quadro de precariedade urbana e habitacional, traduzido em 42

ocupações irregulares em 2010, como reflexo de um significativo processo de favelização (GOULART; TERCI; OTERO, 2017).

Essa constatação escancara como o modelo de desenvolvimento adotado pelo município, sobretudo a partir da década de 1950 – marcado por um ímpeto modernizador –, configurou o espaço urbano de Bauru para que ela se tornasse uma cidade marcada pela segregação socioespacial, num claro movimento de estratificação das distintas regiões da urbe. Com efeito:

Essa malha urbana (ainda) apresenta enormes disparidades na densidade infraestrutural, principalmente das infraestruturas que compõem as redes de pavimentação e drenagem pluvial, bem como de equipamentos como áreas de lazer, centros de saúde e creches, e serviços urbanos como limpeza de áreas públicas, serviços de saúde, de educação etc. (CATELAN, 2008, p. 74)

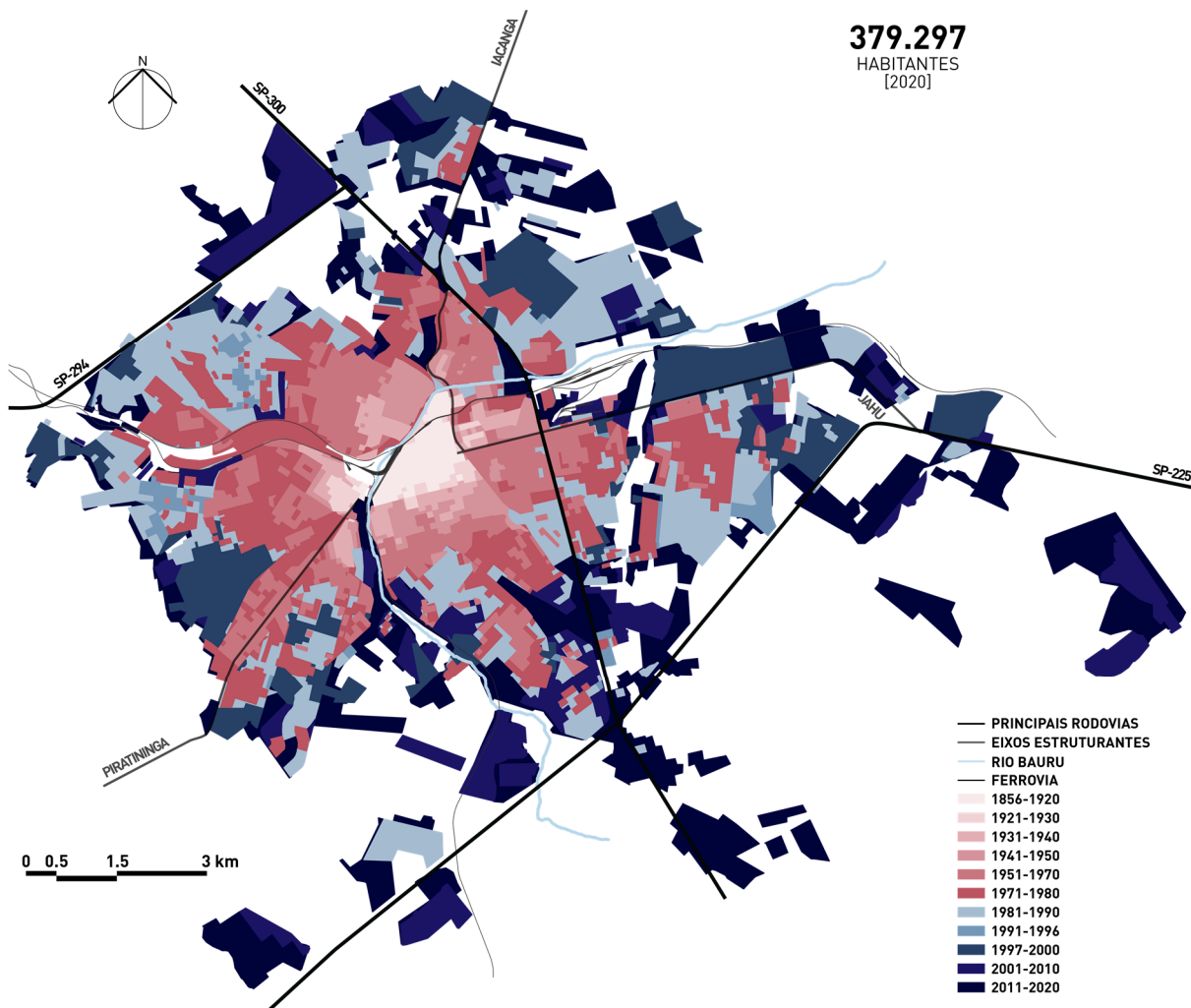
No período 2011-2020 a dinâmica de expansão da malha urbana consistiu em novamente ultrapassar antigas barreiras impostas à extensão da urbanização. Até a virada do século XX, Maia (2019) aponta que o perímetro urbano vigente restringia a expansão sentido às regiões Norte, para além da Rod. Com. João Ribeiro de Barros (SP-294), e a Sul, limitada pela Rod. Eng. João Batista Cabral (SP-369). Entretanto, a partir de 2018, quando um novo perímetro foi aprovado, permitiu-se o transbordamento legal do tecido urbano para além dessas barreiras, que implicou num crescimento em direção às regiões Sul (como um vetor dos setores de mais altas rendas), Leste e Norte da cidade (estes com um perfil econômico de renda média-baixa).

Muito além de um movimento “natural” em direção a essas regiões, é preciso destacar que a eleição dessas áreas se deve às restrições ambientais limitantes encontradas a Oeste e Noroeste, caracterizadas pela presença de Áreas de Proteção Ambiental (MAIA, 2019). Desde a virada do século, a urbanização de Bauru já havia atingido seu limite máximo de ocupação a Oeste da mancha urbana, quando foi constrangida, restando para os anos seguintes um crescimento menos intenso nesta região. É possível observar que as novas áreas urbanizadas que surgiram no setor Oeste nesse período restringiu-se à ocupação de pequenos vazios urbanos aí existentes, mas sem avançar com novas frentes de expansão (Mapa 15). Já a Noroeste, as únicas áreas ocupadas se restringiram ao Distrito Industrial II e a algumas plantas industriais.

Em consequência, nota-se até 2020 um crescimento mais acentuado sobretudo nas regiões Sul, como uma demanda auto-segregadora dos segmentos de mais alta renda e por esta ser uma das poucas regiões com áreas vazias passíveis de serem urbanizadas, mas também a Leste – embora aí também se tenha uma restrição ambiental de menor escala –, com indícios

de dispersão pela criação de novas frentes de expansão; e, por último, na região Norte, com a ocupação de alguns vazios deixados ao longo dos anos anteriores, mas ainda pela abertura de loteamentos e a implantação de conjuntos habitacionais mais recentes.

Mapa 15 – Mancha de evolução urbana de Bauru (1856-2020)



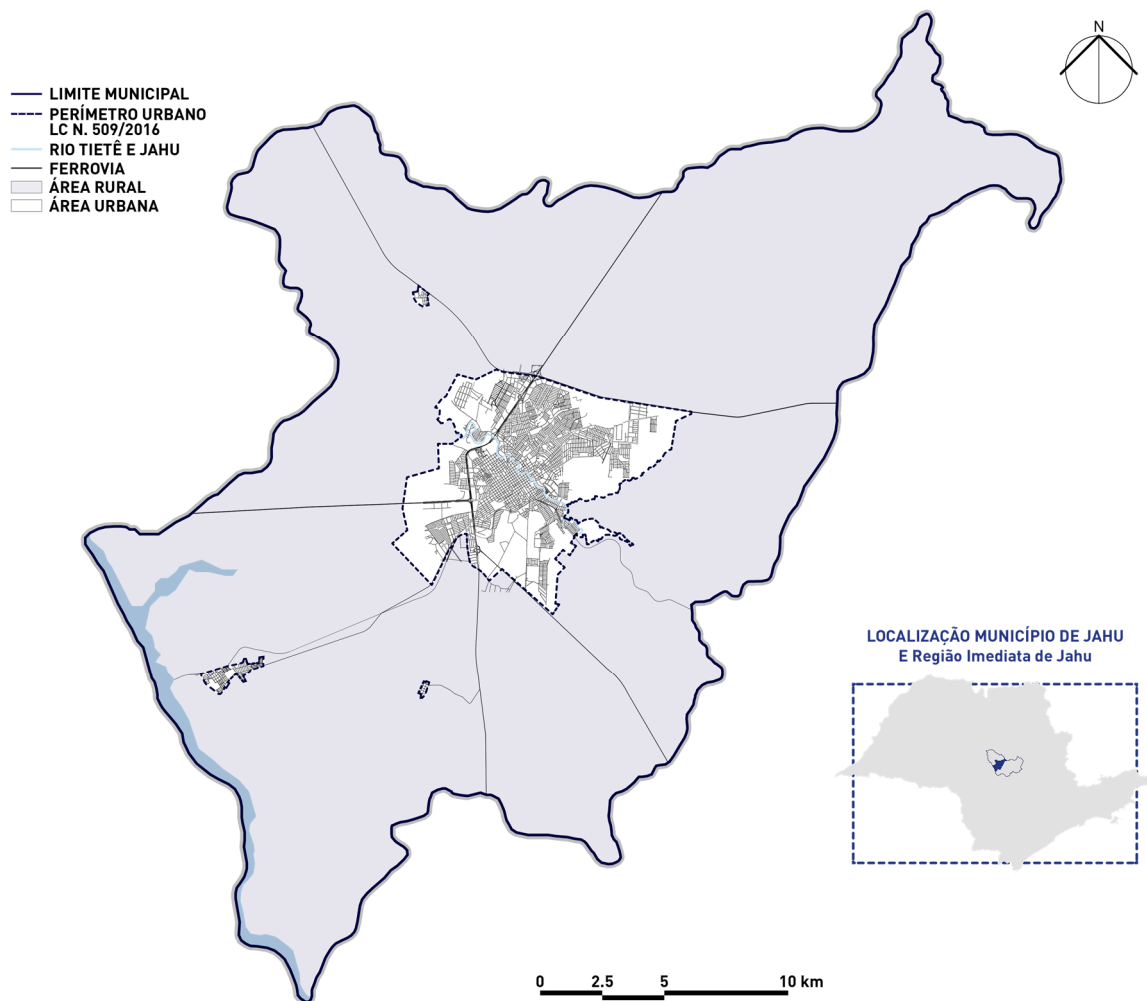
Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN, 2020. Google Earth.

2.5. Jahu

O município de Jahu, localizado na região centro-oeste paulista e pertencente à região administrativa de Bauru, encontra-se distante em 297,3 km² da capital do estado, exercendo regionalmente o papel de Centro Sub-Regional B, tratando-se do “mais relevante centro urbano desse conjunto depois de Bauru, integrando essa rede numa posição de subordinação” (OTERO, 2016, p. 97). De acordo com o IBGE, em 2020, sua população total foi estimada em 151.881 habitantes. O Censo Demográfico de 2010 apontou que a população jahuense era de

131.040 habitantes, dos quais 126.943 deles residiam na área urbana e 4.097 na área rural, indicando um grau de urbanização de 96,87%. Ocupando uma área territorial de 687,10 km², até 2016 sua distribuição espacial era de 62,42 km² de área urbana, o equivalente a 9,08% do município, e 624,68 km² de área rural, 90,92%. De acordo com o último Censo, a densidade demográfica do município era de 191,09 hab./km² (Mapa 16).

Mapa 16 – Localização do município de Jahu



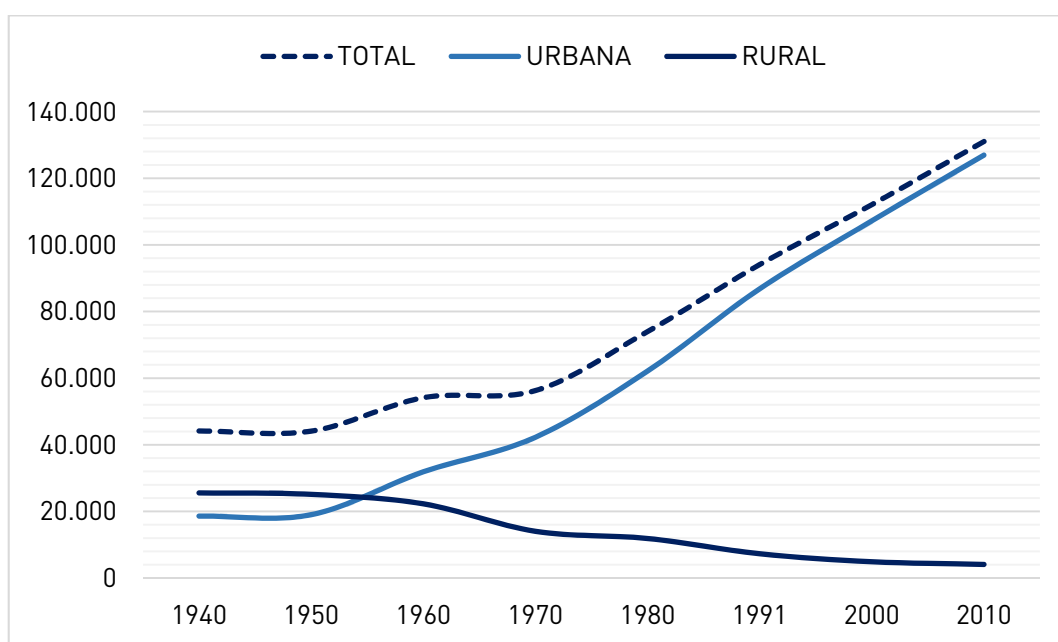
Fonte: Elaboração própria com base em PMJ, 2020.

A hierarquia urbana à qual Jahu pertence lhe confere a qualidade de centro urbano com atividades de gestão territorial menos complexas, cuja área de atuação se reduz à sua própria rede de cidades, de modo que sua articulação com as grandes metrópoles é baixa. Sua ocupação inicial se deu às margens esquerda do Rio Jahu ao longo da segunda metade do século XIX. A expansão do café, juntamente com a chegada da ferrovia ao município e o rápido crescimento demográfico foram responsáveis por intensas mudanças na cidade (IBGE; OLIVEIRA, 2012).

A conversão de Jahu em município predominantemente urbano se deu mais tardiamente a partir da segunda metade do século XX (Gráfico 7). No início da década de 1960, sua população total era de 54,161 habitantes, sendo que 31.885 residiam na área urbana e 22.276 na rural (grau de urbanização de 58,87%). Nesse período, a economia local era distribuída de forma minimamente equilibrada, de modo que nenhum setor apresentava uma participação muito superior. A participação do setor de serviços era de 41,41%, seguido pela agropecuária, com 32,42%, e, em última posição, a indústria com uma participação um pouco inferior, de 26,17% (IPEA-Data). Entretanto, ao longo dos próximos anos esse quadro foi alterado por completo.

Embora o café tenha sido a primeira atividade econômica do município nos primeiros anos de sua formação, foi a partir da sua expansão, tal como da riqueza por ele proporcionada, que Jahu se consolidou enquanto núcleo urbano (OLIVEIRA, 2012). Ainda assim, a evolução física da cidade não esteve necessariamente atrelada a um expressivo crescimento demográfico (Tabela 10), visto que as Taxas Geométricas de Crescimento Anual da População se mantiveram flutuantes até meados das décadas de 1970-1980, na ocasião do processo de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento. Entretanto, doravante o município experimenta uma gradativa queda dessa taxa, que na última década chegou a 1,57%, a terceira menor já registrada no intervalo de 1940-2010.

Gráfico 7 – Evolução populacional de Jahu (1940-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Tabela 10 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual de Jahu – 1940-2010 (em % ao ano)

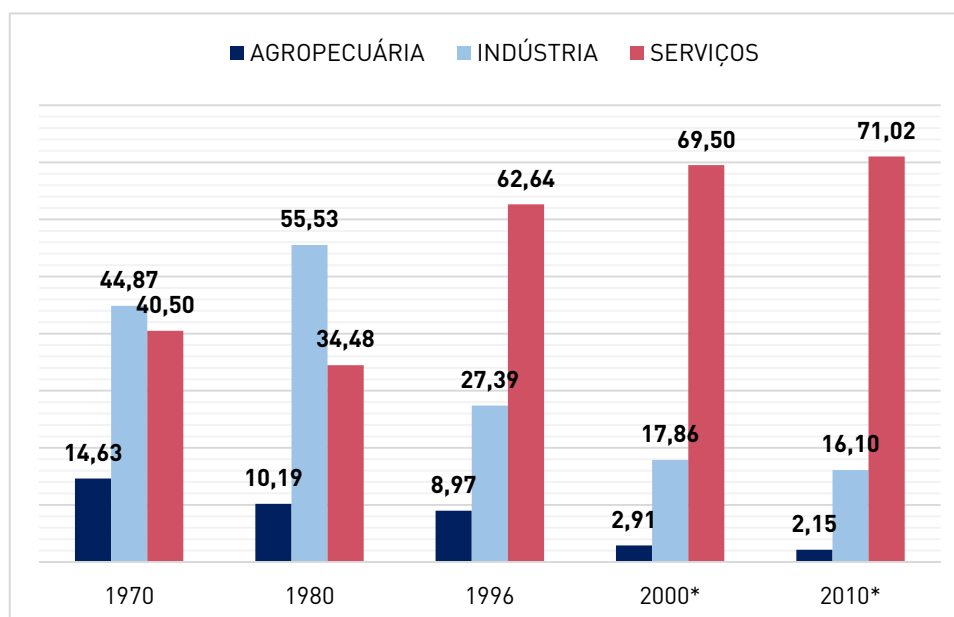
1940/1950	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
-0,01	2,07	0,39	2,77	2,21	1,96	1,57

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1940-2010.

Às margens esquerda do Rio Jahu, a incipiente ocupação se assemelhava mais com a área rural do que com a urbana, com uma população ainda muito pequena em relação ao campo. Historicamente, seu desenvolvimento urbano coincidiu com o período em que o café ganhava corpo no cenário econômico paulista (OLIVEIRA, 1974 *apud* JUNIOR, 2017), que também se tornou o grande impulsionador da economia local ao longo dos séculos XIX e XX. Nesse cenário, a estrutura da cidade passa a se desenvolver aos poucos, sobretudo com a instalação da estação da Estrada de Ferro Rio-Clarense, em 1887, depois incorporada à Cia. Paulista. Isto impulsionou não apenas a chegada de mão-de-obra imigrante para trabalhar nessas lavouras, mas também o escoamento do café de Santos para exportação (Idem, 2017).

Desde os primeiros anos de sua formação, a evolução do Valor Adicionado do município indica que o setor de serviços sempre se destacou na economia local. Não obstante, perdeu espaço para a indústria em dois períodos distintos: primeiro, na década de 1940, quando mais da metade da economia de Jahu era pautada pela indústria; e posteriormente em 1970-1980, quando atingiu, respectivamente, 44,87% e 55,53%. Mas foi a partir de 1996, quando o setor de serviços de fato se consolidou na economia local, com participações percentuais cada vez maiores, que se fizeram acompanhadas da redução da participação da indústria, bem como da agricultura (Gráfico 8). Em 2010, mais de dois terços da economia apoiava-se nos serviços (71,02%), seguido pela indústria, 16,10%, e em última posição a agricultura, com apenas 2,15%.

Gráfico 8 – Evolução das participações do Valor Adicionado em Jahu – 1970-2010 (em %)²¹



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA-DATA.

Atualmente, Jahu se consolidou como um centro urbano voltado para o setor terciário, mais especificamente para o turismo de consumo e de negócios (JAHU, 2012). De acordo com os dados de evolução do Valor Adicionado disponibilizados pelo IPEA-Data, nota-se que o setor secundário e o terciário foram os que mais contribuíram para a economia local. Entre 1970-1980, o PIB do município cresceu em 2,4%, a maior taxa de crescimento registrada de 1970 até 2010. No entanto, desde então assistiu-se a uma retração econômica, quando o PIB cresceu apenas 0,9% entre os anos de 1980 e 1996, como reflexo da crise que assolou o país. A partir do início do século XXI, a economia jahuense volta a dar sinais de crescimento gradativo, cujo crescimento atingiu 1,1% no ano 2000, e 1,3% no intervalo até 2010 (Tabela 11).

²¹ O Valor Adicionado do ano de 2000 para Jahu corresponde à somatória dos componentes da agropecuária, indústria e serviços, totalizando 90,27%, mais 9,73% referente ao componente de impostos sobre produtos. Já em 2010, deve ser acrescido 10,73% para o mesmo componente.

Tabela 11 – Evolução do Produto Interno Bruto de Jahu – 1970-2010 (reais constantes de 2000)

ANO	PIB MUNICIPAL	PIB PER CAPITA
1970	R\$ 287.299,41	R\$ 510,29
1980	R\$ 692.778,91	R\$ 936,04
1996	R\$ 640.918,48	-
2000	R\$ 724.422,54	R\$ 646,21
2010	R\$ 914.902,95	R\$ 698,19

Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 1970-2010; IPEA-DATA.

A despeito de ser uma cidade de menor porte em relação às demais aqui analisadas, a configuração urbana de Jahu indica a presença de traços marcantes de um modelo de expansão urbana periférica e de segregação socioespacial, sendo que este último aspecto se caracteriza, nos dias de hoje, principalmente pelos diversos empreendimentos habitacionais de interesse social implantados nas bordas da mancha urbana. No entanto, quando analisado o seu desenvolvimento urbano a partir de uma perspectiva histórica, observa-se que esta não é uma particularidade contemporânea, remonta ao processo de modernização da cidade, na busca por alcançar um status cultural endossado por aqueles que, segundo Paiva (2001), almejavam espelhar-se em cidades progressistas, tendo como fundamento as benesses das transformações econômicas possibilitadas pelo ciclo do café paulista.

Até meados da década de 1950, o pequeno núcleo urbano se manteve contido no entorno do Rio Jahu, avançando sobretudo em sua margem esquerda, onde a topografia era mais favorável ao traçado urbano. Nos primeiros anos do século XX a cidade passou por significativas mudanças físicas, econômicas e demográficas que impactaram de forma decisiva sua organização socioespacial, estabelecida, sobretudo, a partir de uma “remodelação de caráter burguês que visou estabelecer uma divisão diferenciada do espaço urbano” (OLIVEIRA, 2012, p. 67). Espaço este que, neste período, congregava em uma mesma área a população já estabelecida, a recém-chegada massa imigrante europeia e a população negra e parda.

Nesse novo cenário socioeconômico, em um curto intervalo de tempo, as remodelações urbanísticas relegaram a população de menor renda ou socialmente marginalizada para áreas mais afastadas no núcleo central, que até então congregava grande parcela dos comércios e serviços urbanos. E assim, ao longo dos anos seguintes, tal lógica de produzir cidade apenas se intensificou através da ação dos múltiplos agentes sociais que atuam no espaço urbano, evidenciando que a trajetória de Jahu não é uma exceção. Desse modo, não tardaria para que as franjas urbanas não somente se tornassem territórios para abrigar a população de mais

baixa renda, como também surgissem inúmeros cortiços na região central, mesmo que este espaço fosse idealizado pelas elites locais modernizadoras como um setor nobre da cidade.

A princípio, a urbanização de Jahu se deu de forma contínua, tendo como principais vetores de expansão o principal corpo d'água da cidade e o eixo estruturante Mineiros do Tietê, que praticamente acompanha este rio. De acordo com o Censo Demográfico de 1960, com uma população total de 54,161 habitantes (sendo 31.885 deles residentes na área urbana e 22.276 na área rural), o município finalmente se tornou majoritariamente urbano, com um grau de urbanização em torno de 58,87%. Quanto à produção do espaço urbano, no entanto, entre 1950-1960 a expansão da malha urbana foi pífia, ainda restringindo-se a uma ocupação territorial contígua à malha urbana consolidada, embora a taxa de crescimento anual da população, no referido intervalo, tenha chegado a 2,07%.

Sem embargo, a partir da década de 1970 – quando o grau de urbanização chegou a 75,07% –, teve início um crescente processo de fragmentação do tecido urbano, sobretudo por meio da abertura de novos loteamentos sem qualquer controle sobre o parcelamento do solo urbano (LEONELLI, 2003), que resultou em uma extensão territorial descontínua em relação à área central, em diferentes regiões. Em oposição à década anterior, entre 1960-1970 a Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) foi de apenas 0,39%, e ainda assim verificou-se uma expressiva urbanização que extrapolou os limites do perímetro urbano, reforçando o eixo estruturante Mineiros do Tietê, mas também criando novas frentes de expansão residencial a partir do eixo Brotas (a Nordeste). Além disso, a expansão urbana se direcionou ao longo da Rod. Comandante João Ribeiro de Barros (SP-225), que liga o município até Bauru, com perfil residencial e industrial, mas também próximo a Rod. Chico Landi, SP-251, eleita pelos setores de renda média-alta. Desde então:

Em Jaú, constata-se que, na prática, os critérios que estabelecem o perímetro urbano e os que determinam as áreas de expansão urbana não provêm de diretrizes de planejamento urbano ou de estudos de viabilidade urbanística e ambiental. O critério é a viabilidade econômica, que uma vez constatada pelos empreendedores, é solicitado ao poder público e à Câmara de Vereadores local a legislação que lhe dê suporte (LEONELLI, 2003, p. 55).

Essa dinâmica consolidou não somente um modelo de urbanização pautado na dispersão do território, como também de conversão de áreas rurais em urbanas, a partir dos interesses e da atuação do mercado imobiliário, que também foi reforçada pela própria ação do poder público por meio da produção pública de moradias e também da infraestrutura urbana em áreas periféricas. Como resultado disso, até o início da década de 1980, a relação entre o perímetro urbano e áreas urbanizadas foi caracterizada pela presença de cheios e vazios. Simultaneamente algumas porções rurais do território vinham sendo loteadas com a

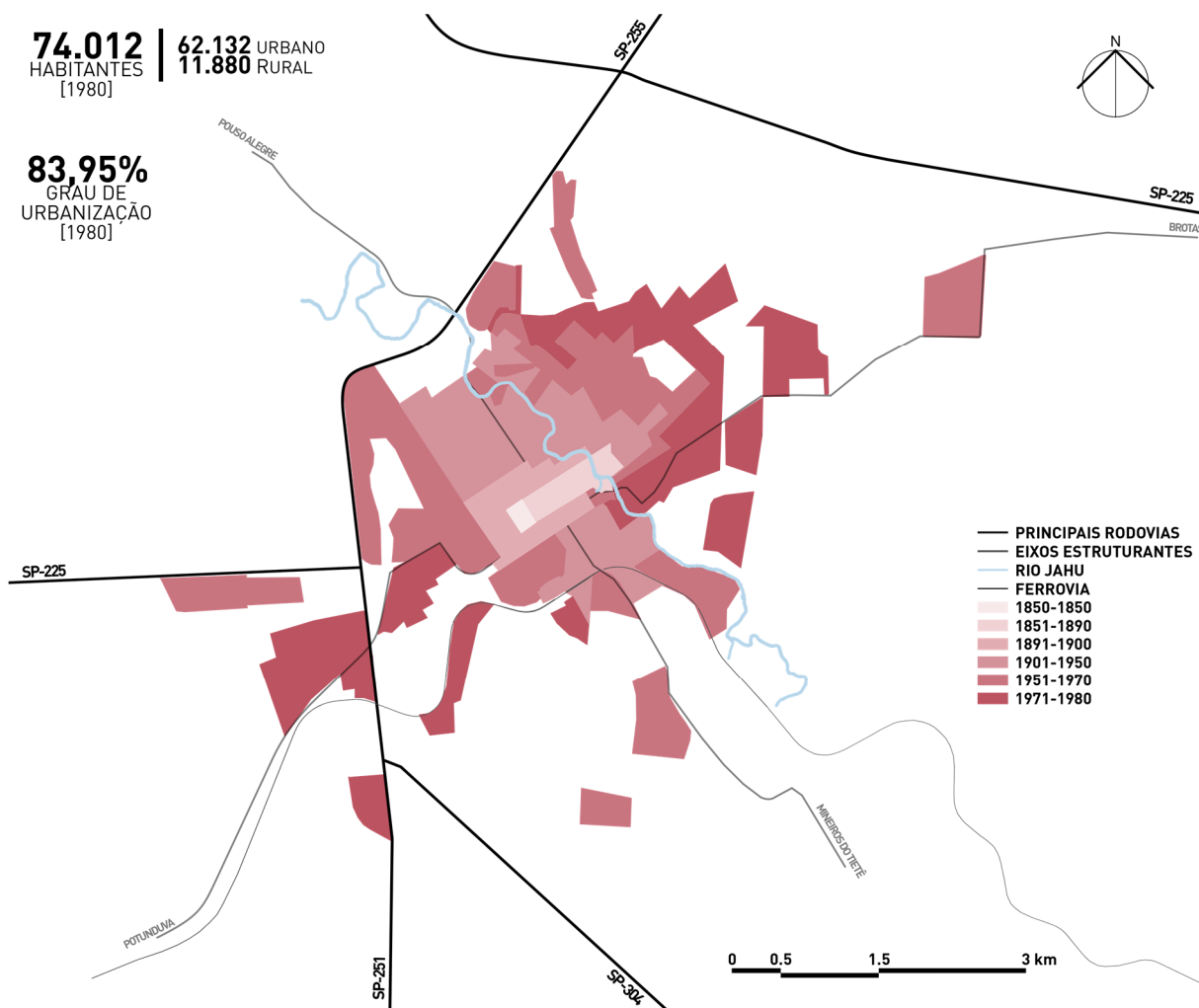
finalidade de uso urbano (residencial e econômica) e dotadas de infraestrutura, as quais, devido à sua localização, criaram glebas intermediárias e passíveis de urbanização com potencial de valorização, posteriormente loteadas e incorporadas à urbe (Mapa 17).

Assim como observado em outras cidades brasileiras, a partir da difusão de loteamentos fechados, notadamente a partir da década de 1980, o modelo da clivagem centro-periferia sofreu alterações. No caso de Jahu, em que pese o fato de que este produto imobiliário apenas deslanchou a partir dos anos 2000, os poucos empreendimentos desse tipo foram implantados de forma totalmente dispersa no tecido urbano. Tamanha foi a dispersão desses núcleos que, mesmo após uma nova ampliação do perímetro urbano, alguns desses empreendimentos não foram incorporados à área urbana.

Conquanto o mercado imobiliário necessitasse de licença legal dos Poderes Executivo e Legislativo locais para parcelar o solo, bem como alterar as zonas rurais em urbanas, a análise da evolução do perímetro urbano indica que esses agentes foram os principais responsáveis pela condução das legislações referente a ampliação descontínua da área urbana. Sendo assim, “o processo de crescimento urbano tem ocorrido via aprovação pontual de loteamentos” (LEONELLI, 2003, p. 56), além do desmembramento de glebas.

Os dois bairros com maior grau de precariedade urbana-habitacional foram implantados na década de 1980, atualmente ocupados pelo setor de menor renda: Vila Santo Ivo e Jd. Maria Luiza IV. Ambos foram implantados na forma de lotes urbanizados na região Sul, nas imediações do leito ferroviário, e ainda hoje é possível observar que esses bairros apresentam alto índice de vulnerabilidade socioeconômica.

Mapa 17 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-1980)



Fonte: Elaboração própria com base em LEONELLI, 2003; PLANMOB-JAHU, 2012.

A partir da década de 1980, enquanto a taxa de crescimento da população já começava apresentar sinais de arrefecimento – com uma média anual de 2,21% entre 1980 e 1991 –, a produção do espaço urbano se manteve acelerada a partir da abertura de novos loteamentos residenciais, isto é, por uma expansão horizontalizada da mancha urbana. Embora alguns vazios urbanos tenham sido ocupados (a Nordeste e Sul), a atividade imobiliária no período consistiu no avanço sobre áreas de baixa ocupação, onde nota-se que o principal vetor foi a Rod. Comandante João Ribeiro de Barros, SP-255, que até então apresentava-se como uma barreira física à urbanização, retendo um espraiamento mais acentuado do tecido urbano para além dela.

O avanço sobre a SP-255, mais especificamente nas regiões Norte e Oeste, vinha ganhando força desde o final da década de 1970, quando foram lançados loteamentos residenciais populares, fechados (voltados aos estratos de alta renda) e industriais, como

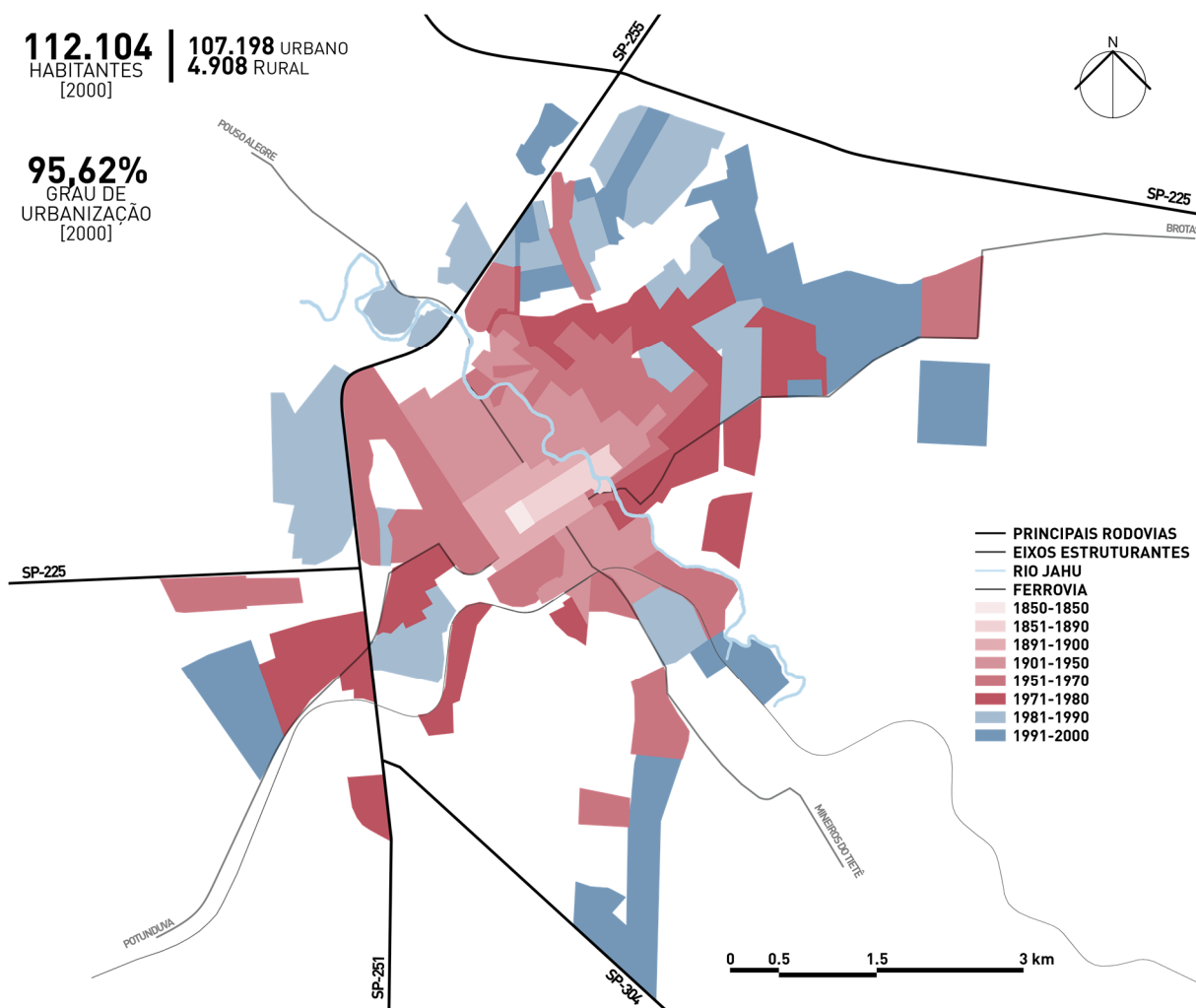
reflexo do aumento da participação do setor industrial no Valor Adicionado (quando chegou a representar 55% da economia local). Nessa época, grande parte do entorno das rodovias que cruzam o município foram sendo ocupadas pelo setor secundário, devido à vantagem locacional e de escoamento de mercadorias. No entanto, o que mais chama a atenção é o fato de que a extensão da mancha urbana em direção às periferias da cidade se deu pela tipologia residencial, ofertada aos estratos de renda média-baixa, que se fez acompanhada de ampliações do perímetro urbano, quando não pela implantação fora dele (prática comum ao longo do processo de desenvolvimento urbano de Jahu).

No final do século XX o arranjo produtivo local foi direcionado para o setor coureiro e calçadista, com fabricação do produto final e fornecimento de insumos para a cadeia produtiva. Isto fez com que a cidade se tornasse a principal concentradora industrial, de infraestrutura e de serviços especializados na região (FUNI, 2013). Não obstante, desse momento em diante o setor de serviços passou a despontar na economia local (54,02% do Valor Adicionado), seguido pela indústria, com 44,42% (o que significou uma retração em relação a década de 1980).

No intervalo de 1991-2000, a mancha urbana continuou se espraiando, mantendo forte relação de proximidade com o limite do perímetro urbano, marcada, sobretudo, por uma atuação pública de provisão de moradias de interesse social em áreas demasiadamente distantes, como de loteamentos populares além do leito ferroviário (com trechos de travessias sem pavimentação) e da rodovia SP-251, o que exigiu investimentos públicos em obras viárias, ou a Norte da mancha urbana, consolidando antigas periferias da cidade (Mapa 18).

A segregação socioespacial que antes já se manifestava na urbanização da cidade se manteve na transição do séc. XX para o séc. XXI, evidenciando-se na retomada de antigos eixos estruturantes: Brotas, a Nordeste; Mineiros do Tietê, na região Sul; e Potunduva, a Oeste. Na verdade, essa dinâmica refletiu a ação combinada dos agentes imobiliários privados e do Poder Público, sendo que este último passou a exercer uma dupla função de produtor do espaço urbano, por meio do lançamento de empreendimentos habitacionais (por agências e programas de diferentes níveis de governo), e também através da ampliação das redes de infraestrutura urbana e do sistema viário (embora em alguns casos de forma precária).

Mapa 18 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-2000)



Fonte: Elaboração própria com base em LEONELLI, 2003; PLANMOB-JAHU, 2012.

No intervalo de 2001 a 2010, a taxa de crescimento anual da população continuou arrefecendo, quando atingiu 1,53%, a terceira menor taxa registrada desde a primeira metade do século XX, sendo que, em 2010, o grau de urbanização do município era de 96,87%. Por outro lado, a produção do espaço urbano continuou significativa, embora os padrões assumidos nesse intervalo de tempo tenham diferido dos anos anteriores à medida que a produção do espaço urbano se restringiu, passando a ocupar majoritariamente os antigos vazios urbanos. Isto não significou, contudo, a adoção de um modelo menos dispersivo de produção do espaço, pois muitas dessas áreas encontravam-se localizadas nas periferias da cidade, como ocorreu a Norte e a Nordeste, mas também para além da ferrovia e da SP-251, em direção às regiões Oeste e Sul. Ademais, os três eixos estruturantes da cidade continuaram sendo reforçados no direcionamento das áreas de expansão urbana, assim como as áreas do entorno das rodovias.

De 2001 a 2010, a ampliação do perímetro urbano foi pífia, com um incremento de área de tão-somente 0,18 km² (o menor já registrado desde o final da década de 1960). Isto ocorreu devido às severas, porém necessárias, restrições impostas pelo Plano Diretor de Jahu (Lei Complementar n° 277, de 2006), que, como forma ordenar e refrear o parcelamento do solo desenfreado, proibiu a aprovação de loteamentos na Macrozona de Expansão Urbana antes das ocupação de 90% dos vazios urbanos existentes na Macrozona de Consolidação Urbana, bem como antes da conclusão do semi-anel viário como consequência da ocupação da área urbana por ele conformada; não obstante, até hoje essa obra não foi executada (PLHIS-JAHU, 2012).

A partir de 2010, contudo, o perímetro urbano voltou a crescer de forma exponencial, com o maior incremento de área já registrado, ao que tudo indica como resposta a uma “demanda reprimida”, resultando em acréscimo de 20,86 km² à área urbana (quando a extensão do perímetro urbano chegou a 61,53 km²), que representou um crescimento percentual de 51,29%.

Na virada do século, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal local cresceu, de modo que, em 2010, sua faixa de IDHM saiu de um patamar médio para alto (0,778), cujo destaque foi a longevidade como principal variável para essa ascensão do índice nas duas últimas décadas, seguida pela elevação da renda (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Além disso, a análise da evolução dos indicadores socioeconômicos entre 1991 e 2010 indica que, à medida que a renda *per capita* do município vinha aumentando, como reflexo do próprio crescimento do PIB, a pobreza e a desigualdade diminuíram. O crescimento nominal da renda *per capita* no intervalo analisado foi de 61%, com uma média anual de 3,21%. O percentual de pessoas extremamente pobres e pobres caiu quase pela metade, alcançando taxas de 0,46% e 2,45%, respectivamente. Isto não significou, contudo, que a desigualdade reduziu ao longo dos últimos anos, pois, na verdade, ela se expandiu, com 0,45 (Tabela 12).

Assim como ocorreu com várias cidades médias paulistas, especialmente ao longo das décadas de 1970-1980, em que o desenvolvimento econômico esteve atrelado o setor industrial, “o processo de industrialização local não pode ser explicado somente pela tese da desconcentração industrial paulista, também aparecendo outros fatores explicativos, como desenvolvimento local e endógeno e os recursos específicos” (FUNI, 2013, p. 10). Ou seja, Jahu também apresenta traços de precariedade urbana-habitacional em alguns setores da malha urbana, notadamente localizados nas periferias da cidade, mas, sobretudo, no distrito de Potunduva. Ainda assim, não houve a conformação de favelas, apenas loteamentos irregulares, com problemas de infraestrutura e baixa qualidade construtiva, o que não deixa de escancarar a disparidade socioeconômica existente.

Tabela 12 – Renda, pobreza e desigualdade em Jahu (1991-2010)

	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	589,31	788,82	951,17
Extremamente pobres (%)	0,88	0,59	0,46
Pobres (%)	4,89	4,10	2,45
Índice de Gini	0,42	0,49	0,45

Fonte: Elaboração própria com dados da PNUD, IPEA, FJP, 2013.

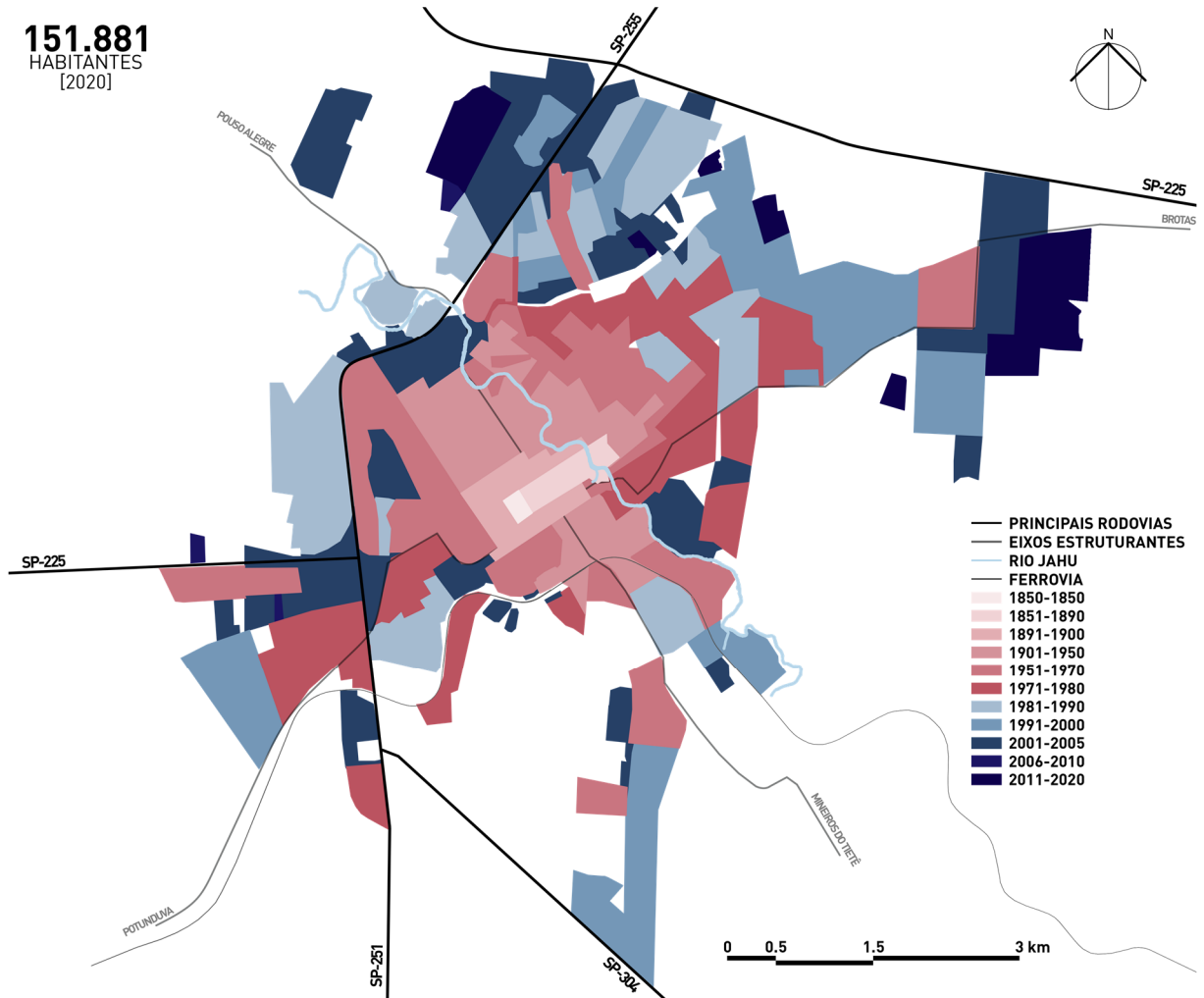
Em termos percentuais, os indicadores urbanos mostram que, até a década passada, o número de pessoas com acesso aos sistemas de infraestrutura urbana vinha crescendo, caminhando para uma universalização. Conquanto esses mesmos indicadores não permitam diagnosticar a qualidade desses serviços, isto pode indicar como as ações do poder público local têm procurado reverter os bolsões de precariedade urbanística mediante o aumento da cobertura da infraestrutura, cujos resultados certamente afetam os mais vulneráveis. No geral, essa não é uma tendência encontrada apenas em Jahu, pois em todo o país “as condições urbanas (de saneamento, coleta de lixo e energia elétrica) melhoraram substancialmente em termos de cobertura” (MARQUES, 2015, p. 246).

Nos anos de 2011 a 2020, a produção do espaço urbano foi muito pequena em relação aos anos anteriores, quando o processo de urbanização ainda se mantinha aquecido. Desse momento em diante, nota-se a incorporação de pequenas e grandes áreas contíguas à malha urbana existente, porém, localizadas em seus limites. Assim como vinha ocorrendo desde 2010, as áreas eleitas para a implantação de novos loteamentos residenciais e de conjuntos habitacionais de interesse social foram as regiões Norte-Nordeste, aproximando-as ainda mais das áreas urbanizadas das Rod. Dep. Leônidas Pacheco Ferreira e da Rod. Eng. Paulo Nilo Romano.

As rodovias antes mencionadas são as únicas barreiras físicas à urbanização ainda existentes, visto que todas as demais foram vencidas ao longo dos anos anteriores, sendo tais obstáculos reafirmados pelo estabelecimento das mesmas como limites do perímetro urbano. Entretanto, é preciso considerar que a cidade ainda possui barreiras ambientais, especialmente pela presença de diversos córregos com restrições à ocupação, os quais acabam pressionando as atividades do mercado imobiliário e do Poder Público nos próximos anos. Portanto, conforme a urbanização avançou no último decênio, nota-se que as regiões Nordeste e Sudoeste – além de uma pequena porção das regiões Norte e Sul ainda não ocupadas – são aquelas para onde o desenvolvimento urbano tendeu a se direcionar devido ao esgotamento de

outras regiões, como a Sudeste e Noroeste (por restrições ambientais e devido ao perímetro urbano). Isto ocorreu pela ocupação de antigos vazios e glebas urbanas que consolidaram antigas periferias da cidade (Mapa 19).

Mapa 19 – Mancha de evolução urbana de Jahu (1850-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em LEONELLI, 2003; PLANMOB-JAHU, 2012; GOOGLE EARTH.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL, EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS E ESTRUTURAÇÃO URBANA

3.1. Políticas públicas de habitação social, evolução das necessidades habitacionais e estruturação urbana

Concluída a caracterização dos aspectos socioeconômicos do desenvolvimento urbano e da produção do espaço urbano nas quatro cidades analisadas, este capítulo relaciona o processo histórico de urbanização do recorte empírico com as respectivas políticas públicas de habitação social implantadas nessas cidades. O foco principal desta análise consiste em avaliar as principais características da produção habitacional – que permite evidenciar aspectos gerais das políticas públicas tratadas nos capítulos anteriores –, o alcance das mesmas frente às necessidades por moradia no recorte temporal da pesquisa e, por fim, os seus impactos urbanísticos e socioespaciais.

3.2. Piracicaba

As políticas de habitação social em Piracicaba remontam à década de 1960 e se inscrevem no contexto da ditadura militar, período no qual os empreendimentos das Companhias Habitacionais (COHABs) desempenharam um papel acentuado no isolamento territorial dos setores de baixa renda. No caso piracicabano, merece registro a atuação da COHAB-Bandeirante, que, à época, era um dos principais órgãos executores em nível local das políticas do Banco Nacional de Habitação (BNH). Resumidamente, tais conjuntos passaram a ocupar localizações cada vez mais periféricas em relação à malha urbana consolidada.

Até 2000, 31 empreendimentos habitacionais foram aprovados, equivalente à oferta de 13.374 unidades. Como reflexo disso, 13,57% de toda a população urbana do município residia nesses empreendimentos, ou seja, 43.064 pessoas. Além da COHAB-Bandeirante, destacaram-se as políticas e ações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e, especialmente, da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) – agente que mais produziu novas unidades habitacionais, embora ela tenha sido criada somente em 1990. Além disso, a participação privada nesse setor foi muito baixa, restringindo-se a uma atuação isolada entre os anos de 1970-1980, com uma produção igualmente pequena de conjuntos de diferentes portes.²²

²² Para classificar o tamanho dos empreendimentos habitacionais de interesse social, foram adotados os seguintes critérios: i) Pequenos: conjuntos com menos de 150 unidades habitacionais; ii) Médios: conjuntos de 150 a 500

Em síntese, ainda considerando as políticas de provisão direta de moradias até 2000, 86,40% de toda produção habitacional da cidade de Piracicaba foi promovida por iniciativa pública. Portanto, quando analisada a produção do espaço urbano sob a ótica social, fica claro o papel decisivo desempenhado pelo Estado – nas esferas municipal, estadual e federal –, como um agente corresponsável, e não neutro, na produção desigual do espaço urbano, embora com motivações diferentes dos demais agentes privados envolvidos nesse processo. Ao longo das duas últimas décadas, a participação do setor privado foi nula.

Entre 2000 e 2020, foram aprovados 30 conjuntos habitacionais de interesse social, equivalente a 10.389 novas moradias (Tabela 13)²³, cuja população residente estimada é de 33.453 pessoas²⁴. Comparando esse volume produzido com a projeção populacional do IBGE (2020), pode-se estimar que 18,79% de toda a população do município residia nesses conjuntos habitacionais ao final do período analisado na pesquisa. Tão importante quanto a identificação das políticas adotadas e dos agentes envolvidos ou da quantificação dessa produção, também interessa analisar a influência dessas variáveis no desenvolvimento urbano local.

Tabela 13 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Piracicaba (2000-2020)

Nº	NOME DO EMPREENDIMENTO	U.H.	TIPO	AGENTE PROMOTOR	ANO DE APROVAÇÃO	POPULAÇÃO ESTIMADA
1	Mário Dedini	208	Csa.	PAR	2003	670
2	Res. Colina Verde	256	Apt.	PAR	2003	824
3	Santa Fé	713	Csa.	CDHU	2004	2.296
4	Algo doal	733	Csa.	EMDHAP	2006	2.360
5	Jd. Gilda	951	Csa.	CDHU	2006	3.062
6	Vila EMDHAP	30	Csa.	EMDHAP/CEF	2007	97
7	Serra Verde	258	Csa.	EMDHAP/CEF	2007	831
8	Jd. Santa Tereza	264	Csa.	EMDHAP/CEF	2007	850
9	Cond. Res. Piracicaba I	480	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	1.546
10	Cond. Res. Piracicaba II	224	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	721
11	Cond. Res. Piracicaba III	432	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	1.391
12	Jd. Sant'ana	92	Csa.	EMDHAP/CEF	2011	296
13	Cond. Res. Vida Nova	1.200	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	3.864
14	Piracicaba (São Jorge)*	1.616	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	5.204
15	Cond. Res. Pq. dos Ipês	720	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2014	2.318

unidades habitacionais; iii) Grandes: conjuntos com mais de 500 unidades habitacionais. Os mesmos critérios serão utilizados para a análise da produção habitacional das demais cidades.

²³ Este padrão de sistematização de dados foi adotado para todos os municípios analisados, de modo a conferir unidade metodológica à pesquisa. A classificação foi organizada individualmente por: identificação/nomenclatura do empreendimento; quantidade de unidades habitacionais; tipologia; agente promotor; ano de aprovação na Prefeitura Municipal; e população estimada.

²⁴ A fim de estimar a população residente nesses conjuntos habitacionais, foi considerada uma média de 3,22 moradores por domicílios particulares permanentes, conforme critérios adotados pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

16	Pq. Piazza Fontanella I	147	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	473
17	Pq. Piazza Fontanella II	122	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	393
18	Cond. Vila Sonia II	159	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	512
19	Cond. Vila Sonia I	159	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	512
20	Novo Horizonte II	164	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	528
21	Novo Horizonte I	122	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	393
22	Pq. Piazza Verona I	91	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	293
23	Pq. Piazza Verona II	108	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	348
24	Pq. Piazza Verona III	47	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	151
25	Pq. Terras de Santa Isabel*	131	-	PMCMV-Faixa 1,5	2018	422
26	Viva Vida Figueiras	278	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	895
27	Viva Vida Jequitibás	136	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	438
28	Res. Jd. Santa Clara	406	Cas.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	1.307
29	Pq. Piazza Verona IV	21	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2019	68
30	Viva Vida Paineiras	121	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2019	390
TOTAL		10.389	-	-	-	33.453

Fonte: Elaboração própria com dados do PÓLIS, 2003; OTERO, 2016; SEMOB, 2020; MDR, 2021.

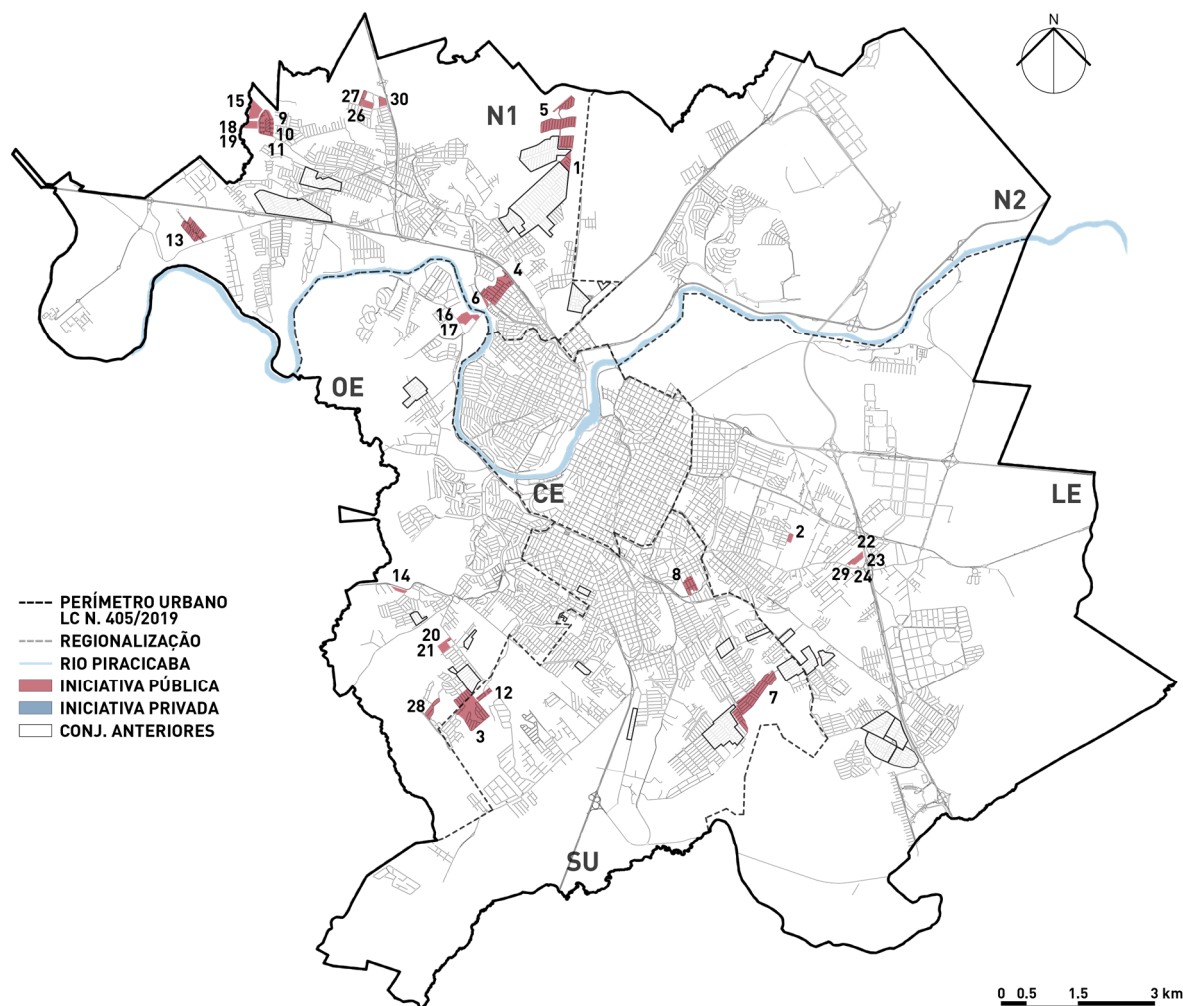
(*) Empreendimentos habitacionais não localizados ou ainda não implantados

Na sequência, esses conjuntos foram distribuídos espacialmente de modo a localizar as regiões de maior concentração e adensamento, conforme demonstrado (Mapa 20), por meio de uma divisão intraurbana cuja regionalização do perímetro urbano definiu seis regiões distintas: Centro (CE), Leste (LE), Sul (SU), Oeste (OE), Norte 1 (N1) e Norte 2 (N2). Além de espacializar a produção habitacional, é preciso compreender a estrutura interna da cidade a partir da leitura desses conjuntos habitacionais e do perfil da população residente, de forma a cotejar o levantamento empírico com os dados socioeconômicos de densidade demográfica urbana, distribuição de renda e vulnerabilidade social.

Para empreender essa abordagem, a princípio tomou-se como base a setorização oficial da Prefeitura, a qual, em tese, facilitaria a análise do levantamento habitacional à luz dos dados da própria municipalidade. Todavia, Otero e Crepaldi (2019) advertem que, para compreender as dinâmicas e processos socioeconômicos individuais e a atividade imobiliária da cidade, seria mais adequado subdividir a região Norte em Norte 1 (N1) e Norte 2 (N2). Ambas as sub-regiões conformam setores distintos quanto à acessibilidade à região central e à caracterização interna e, sobretudo, no quesito da produção imobiliária. Enquanto a N1 concentra majoritariamente a população de mais baixa renda (seja em ocupações irregulares e/ou conjuntos habitacionais), a N2, embora inicialmente apresentasse um perfil popular, há mais de duas décadas vem passando por mudanças a partir do lançamento de loteamentos fechados de alto padrão, além da instalação de equipamentos como o Instituto Federal de São Paulo (IFSP), a Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC), o Parque Tecnológico e a sede corporativa do grupo Raízen.

Tais transformações alteraram o perfil social da área e os valores da terra urbana, que rapidamente se valorizaram nas duas últimas décadas (OTERO; CREPALDI, 2019).

Mapa 20 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Piracicaba (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de OTERO, 2016; SEMOB; IPPLAP; MDR, 2021.

Quatro das seis regiões receberam empreendimentos habitacionais de interesse social, com exceção das regiões Centro e Norte 2. A região central da cidade ainda se mantém como espaço privilegiado das classes de média e alta rendas, como reflexo do amadurecimento tardio do produto imobiliário de loteamentos fechados. Essa característica a diferencia das demais cidades do interior paulista do mesmo porte (OTERO, 2016). A região Norte 2, de forma análoga, após receber diversos investimentos atrelados a loteamentos fechados de alto padrão – caso emblemático do empreendimento Alphaville –, sedimentou-se como uma região com um perfil socioeconômico de alta renda.

De maneira geral, e longe de ser um caso isolado, a produção habitacional de interesse social foi caracterizada pela reprodução de um padrão de segregação socioespacial e de subordinação ao mercado imobiliário, muito embora o agente promotor tenha sido o Estado por meio de diferentes níveis de governo, agências e modalidades de políticas e programas.

Ao longo dos primeiros anos, destaca-se a consolidação da porção N1, pioneira na implantação desses conjuntos, e que esteve inserida historicamente num vetor de expansão urbana que vinha ocorrendo independente dessas políticas habitacionais. Em seguida pela LE, também num movimento de reafirmação de uma nova frente de urbanização dispersa. Porém, no decorrer dos anos, os setores OE e SU também aos poucos foram sendo agregados como alvo dessas políticas. Em ambos os casos, esses conjuntos foram inseridos no limite do perímetro urbano, em alguns casos até mesmo fora do mesmo, especialmente nas franjas ou em áreas de expansão urbana.

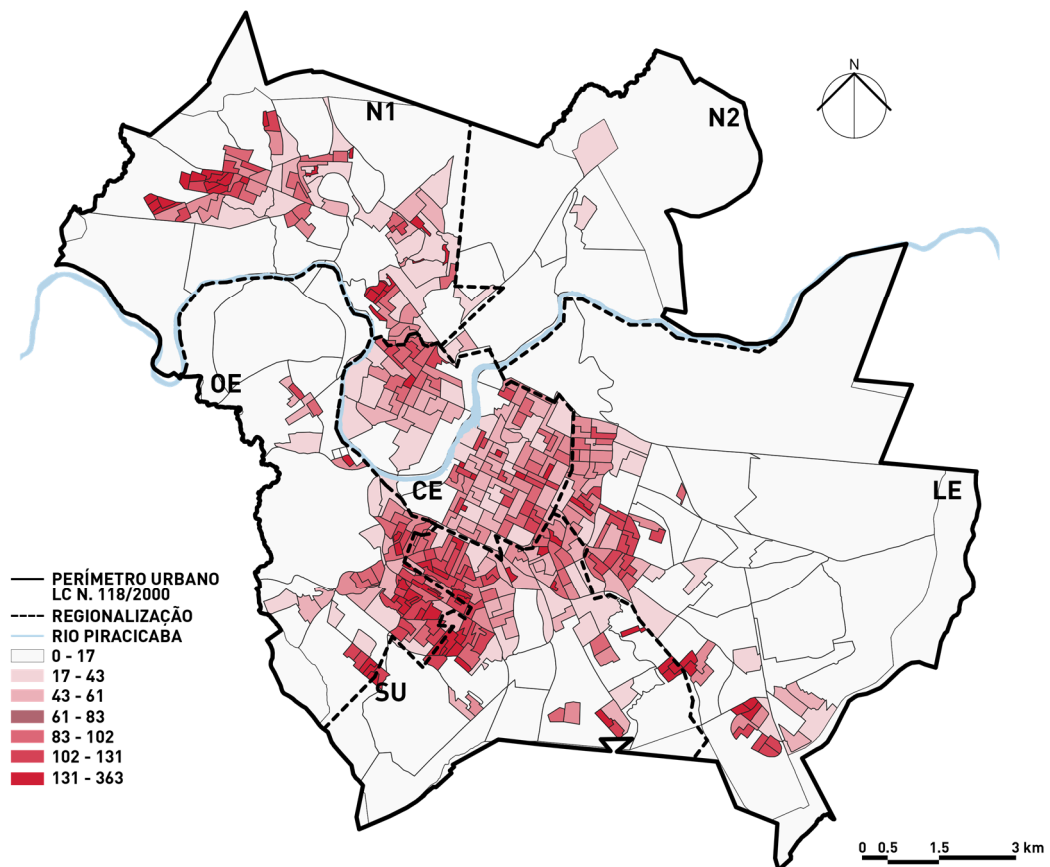
Dessa forma, considerada a territorialização das políticas de produção habitacional no período 2000-2020, isso só pode ser feito à luz da compreensão de que os setores que mais concentram a implantação desses conjuntos foram conformados a partir da segunda metade do século passado, e continuam sendo exaustivamente utilizados até os dias de hoje. Em resumo, a provisão de habitação de interesse social do período estudado manteve o padrão de segregação socioespacial do ciclo anterior, consumando uma autêntica linha de continuidade.

Não é casual que essas mesmas regiões destinadas aos empreendimentos habitacionais também sejam aquelas com a maior concentração de ocupações irregulares da cidade. Isto porque, desde a segunda metade do século XX, a cidade registra um severo quadro de precariedade urbana e habitacional característico do processo de urbanização do país, pois a “ausência de programas habitacionais direcionados à população de baixíssima renda num contexto de crescimento demográfico acelerado acarretou a proliferação de um universo expressivo de assentamentos precários e irregulares” (ROLNIK, *et al.*, 2015, p. 134). Tal precariedade se concentra principalmente nas regiões N1, OE e SU.

A segregação acarreta um quadro socioespacial desigual, cujo marco divisório entre os setores mais pobres e aqueles reservados para os estratos de mais altas rendas é delimitado pelo perímetro da região central, embora seja possível observar um extravasamento para além dela ao longo da Rod. Luiz de Queiroz, na porção Leste da cidade. Esse aspecto pode ser visto a partir dos seus indicadores socioeconômicos de densidade demográfica, renda dos chefes de domicílios e de vulnerabilidade social, conforme abordado na sequência.

Os setores censitários mais adensados localizam-se nas extremidades da malha urbana, com destaque para as regiões N1 e LE, que apresentam setores altamente adensados, cuja incidência se dá nos conjuntos habitacionais implantados até 2000. Ademais, uma das principais características dessas regiões é a gradação desproporcional feita a partir da CE – não obstante essa região também seja relativamente adensada –, resultando em áreas baixa-média densidade relativamente próximas ao núcleo consolidado, contando ainda com forte presença de vazios urbanos. Como resultado disso, uma urbanização fragmentada continua a se estender até os limites do perímetro urbano, com setores altamente adensados (entre 131-363 hab./ha.). Entretanto, o que mais chama atenção é o agrupamento de setores censitários com altos níveis de adensamento populacional que se formou na divisa das regiões OE e SU, que correspondem às ocupações irregulares ou conjuntos habitacionais (Mapa 21).

Mapa 21 – Densidade demográfica de Piracicaba – 2000 (hab./ha.)

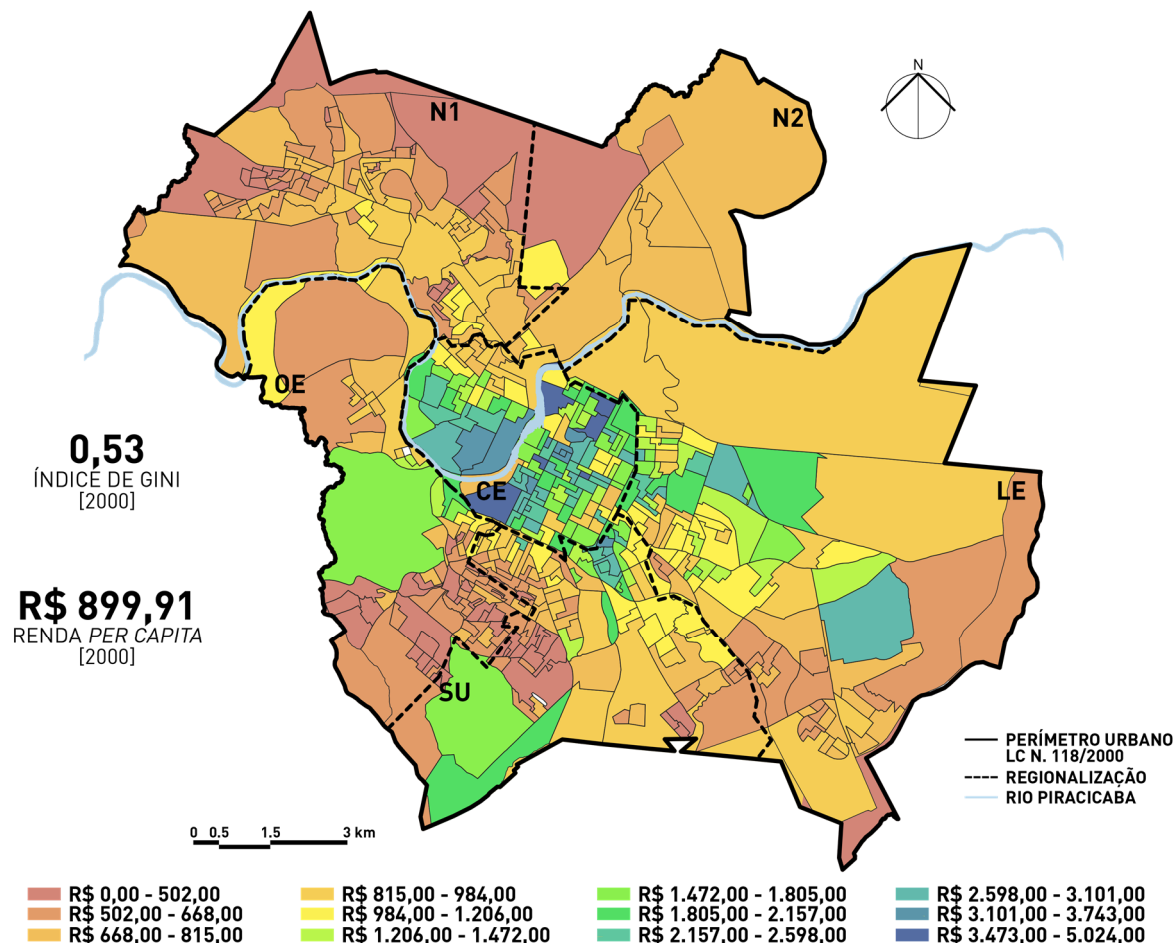


Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

É nítido como a região central de Piracicaba ainda detém hegemonia na concentração dos estratos sociais de mais altas rendas, conquanto, desde os anos 2000, esse quadro venha se alterando gradativamente devido ao deslocamento dessa mesma população em direção aos loteamentos fechados de alto padrão. Não obstante, ainda que tais dinâmicas socioeconômica

e espacial não fiquem tão evidentes ao analisarmos de forma unilateral o indicador de densidade demográfica urbana, a territorialização da renda média mensal dos responsáveis por domicílios em Piracicaba, por outro lado, é muito eficaz em expor tal cenário (Mapa 22).

Mapa 22 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Piracicaba (2000)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; PNUD; IPEA; FJP.

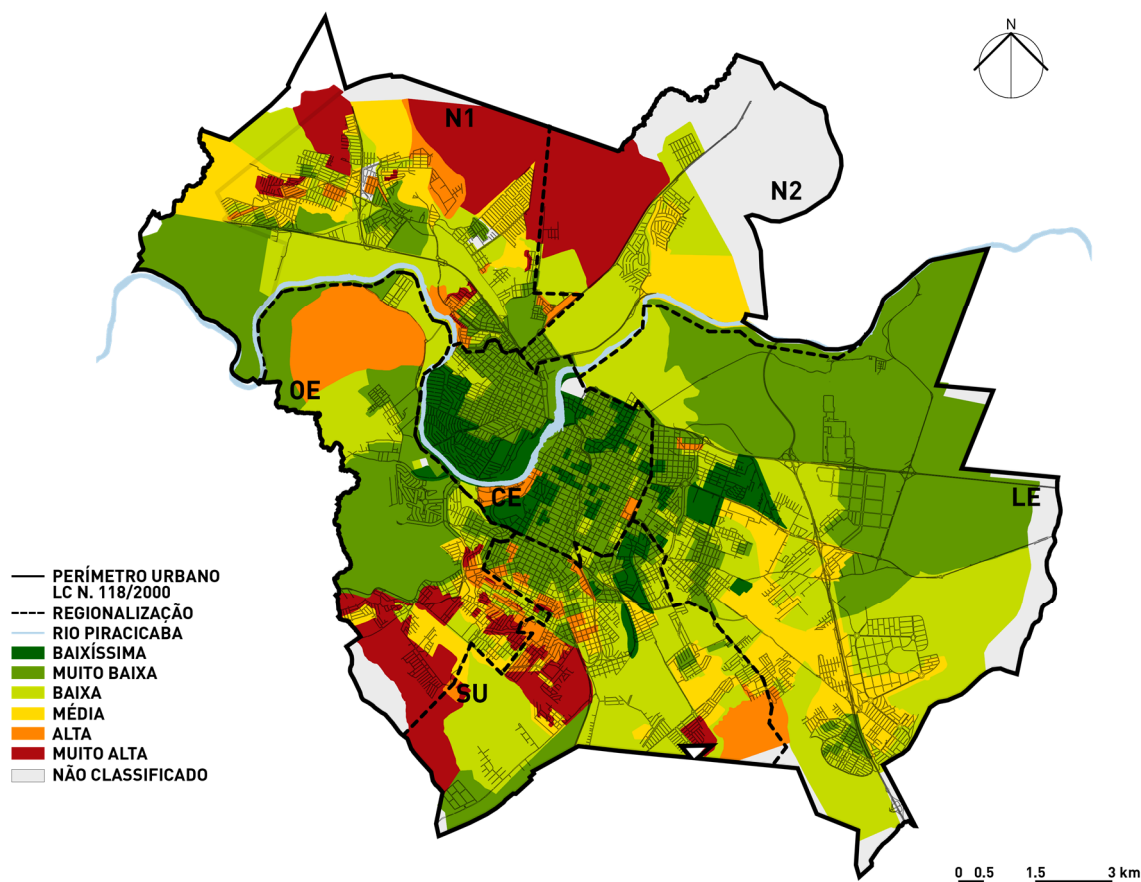
Com exceção da região Centro, bem como do transbordamento notado no entorno próximo do limite da mesma com as regiões Sul e Leste – nas quais a renda alternava, em sua maioria, entre R\$ 1.472,00 e 5.024,00 por chefe de domicílios (de 8 a 33 salários mínimos) –, as demais regiões são marcadas por um baixo rendimento dos chefes responsáveis por domicílios, cuja média varia entre R\$ 0,00-984,00 por mês, o que equivalia a 6,5 salários mínimos em 2000. Ainda assim, nota-se a existência de grandes setores, especialmente a Norte 1, Sul e Oeste, com alta concentração de setores censitários nos quais o rendimento mensal desses responsáveis por domicílios não superava 4,4 S.M. Nesses casos, assim como ocorreu com a densidade, a incidência desses setores se dá nas ocupações irregulares e nos conjuntos habitacionais implantados nessas regiões.

O Índice de Gini, utilizado para mensurar a concentração de renda, aponta que em 2000 Piracicaba apresentava 0,53. Isto significou um aumento na diferença entre a renda dos mais pobres e dos mais ricos em relação a 1991, quando este mesmo indicador era de 0,50. Nesse mesmo período, a renda per capita era de R\$ 899,91, que exprimiu uma taxa média de crescimento anual de 2,57%, também em relação aos dados do Censo Demográfico de 1991. Essas dinâmicas econômicas se fizeram acompanhadas de uma queda no percentual de pessoas pobres ou em situação de extrema pobreza (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) mostra que, apesar de setores marcados por índices altíssimos de vulnerabilidade social, sobretudo nas regiões Norte, Oeste e Sul, coexistem aí também outros setores com nenhuma vulnerabilidade ou com índices baixos, localizados a CE e LE (Mapa 23). O IPVS evidencia condições de vida completamente opostas em Piracicaba em 2000. Enquanto é possível observar um corredor que se estende da região central em direção a Leste da malha urbana, no mesmo período vinham se consolidando porções do território que abrigam, até os dias de hoje, um contingente populacional vulnerável à pobreza, com baixos níveis de renda e de escolaridade.

Os setores com maiores índices de vulnerabilidade social encontravam-se em duas extremidades nas regiões periféricas da cidade, ou seja, nas franjas da malha urbana e extremamente próximas do perímetro urbano. A população residente nessas áreas mais vulneráveis chegava a 11,6% de toda a população urbana do município. É possível notar ainda que, além desses bolsões de pobreza incidirem sobre áreas de conjuntos habitacionais de interesse social implantados nas três principais regiões mais vulneráveis da cidade, em sua maioria elas correspondiam às 42 ocupações irregulares existentes até esse período, também localizadas nas regiões N1, OE e SU, em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais ou em bairros populares.

Mapa 23 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Piracicaba (2000)



Fonte: Reelaboração própria com base em CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; SEADE; SUDOESTE SP.

Segundo a Fundação João Pinheiro, nesse período o déficit habitacional total do município era de 7.276 domicílios, sendo que 6.955 deles na área urbana, equivalente a 95,59% do total, e apenas 321 domicílios na área rural, cujo percentual era de 4,62% (Tabela 14). Com isso, dos 112.756 domicílios urbanos particulares permanentes, o passivo do déficit habitacional acumulado até o ano 2000 equivalia a 7,77% do total desses domicílios, conforme o Censo Demográfico do mesmo ano.

Tabela 14 – Déficit habitacional básico em Piracicaba (2000)

	ABSOLUTO		PERCENTUAL		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	6.955	321	100,00	95,59	4,62

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Três variáveis elevaram o déficit nesse período: domicílios improvisados, coabitação familiar (incluindo os subcomponentes de famílias conviventes e cômodos) e por último os domicílios rústicos (Tabela 15). Tais componentes referem-se ao déficit quantitativo, isto é, à

necessidade de reposição ou incremento do estoque de domicílios. E o componente com maior participação em valores absolutos e percentuais é a coabitação familiar, sendo que a primeira posição é ocupada pelo subcomponente de famílias conviventes, seguida por aquelas em situação de cômodos, que juntas somam 95,59% de todo o déficit urbano.

No entanto, tão importante quanto quantificar esse déficit, interessa estratificá-lo, de forma que seja possível identificar sua correspondência com as necessidades por moradia dos estratos sociais de menor renda (Tabela 16). Nesses termos, do total de 6.955 domicílios classificados como déficit habitacional urbano, 4.303 deles correspondem àqueles com renda domiciliar de até 3 salários mínimos (R\$ 453,00 no ano 2000), correspondendo a quase 62% do total urbano. Os domicílios rústicos se referem em sua totalidade aos ocupados pela população mais vulnerável, tal como indica que a participação do subcomponente de famílias conviventes, para esta faixa de renda, é predominante em valores absolutos.

Tabela 15 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	141	6.226	422	166	6.955
PERCENTUAL	2,03	89,52	6,07	2,39	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 16 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	75	3.785	277	166	4.303
PERCENTUAL	53,19	60,79	65,64	100,00	61,87

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Diferente da metodologia de cálculo adotada para o déficit habitacional, a mensuração da inadequação domiciliar não pode ser feita por meio de uma soma simples de seus componentes. Sendo assim, é possível observar que a Tabela 17 não possui o valor absoluto total, bem como os percentuais de suas partes. Ainda assim, no caso de Piracicaba, onde a precariedade urbana e habitacional do município é um elemento marcante no espaço urbano, há quantidade significativa de domicílios em situação de adensamento excessivo, mas também de inadequação fundiária e carência de infraestrutura. Em geral, somando os quatro

componentes deste indicador, estima-se que eles equivaliam a 14,36% dos domicílios particulares permanentes até o ano 2000. Em termos comparativos, este percentual já era superior ao do déficit, que era de apenas 7,77%, confirmando o peso dessa problemática na dinâmica urbana de Piracicaba.

Dentre os domicílios levantados com renda de até 3 salários mínimos, e qualificados como inadequados, destacam-se aqueles em situação de adensamento excessivo, que equivaliam a 40,36% do total. Aliás, grande parcela deste indicador refere-se à inadequação dos domicílios cuja renda não ultrapassa 3 S.M., como também ocorre com o componente de inadequação fundiária (45,45%), os domicílios sem banheiro exclusivo (64,83%) e, por último, a carência de infraestrutura (46,43% do total do componente), conforme mostra a Tabela 18.

Tabela 17 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	4.339	5.714	853	1.960	-
PERCENTUAL	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 18 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.972	2.306	553	910	-
PERCENTUAL	45,45	40,36	64,83	46,43	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Importante lembrar que o déficit e a inadequação deste ano correspondem a uma “radiografia” que reflete esse determinado momento, razão pela qual compará-lo com a produção habitacional dos anos subsequentes requer ponderar as dinâmicas econômicas, a evolução da renda, além das próprias necessidades por moradia que vão se constituindo. Apesar disso, esses dados indicam a necessidade de adoção de políticas habitacionais para enfrentar a questão qualitativa do estoque de moradias na cidade, especialmente dos setores que não possuem recursos e meios próprios (renda de até 3 S.M.).

A produção habitacional de interesse social implantada entre 2001 e 2010 foi responsável por um incremento de 4.549 moradias, todas produzidas por iniciativa pública, indicando uma oferta média anual de 454 novas residências. A considerar o déficit habitacional

– que em 2000 era de 4.303 domicílios –, nada menos que 105,75% do déficit quantitativo foi atendido. Isto é, ao final desse período houve um excedente de 246 domicílios. Entretanto, ainda que isso pudesse indicar um avanço, não significou um equacionamento do problema da moradia dos segmentos de menor renda.

Por outro lado, a inadequação de domicílios é um indicador mais difícil de dimensionar, de forma que se possa traduzi-lo numericamente e compará-lo em série histórica. Uma das hipóteses dessa dificuldade é a complexidade e especificidade dessas intervenções, além de sua duração, mas também pode revelar a prioridade dada pelo poder público a esse tema. Apesar disso, num esforço de mensurar a precariedade habitacional na área urbana, a Prefeitura Municipal realizou um levantamento das ocupações irregulares existentes, especificando o ano de surgimento, localização, situação jurídica e número de habitantes.

Dentre as informações disponíveis referentes a esses indicadores, destacam-se os dados disponibilizados pela PNUD; IPEA; FJP (2013), mostrando que, entre 2000-2010, os indicadores urbanísticos melhoraram em água encanada, energia elétrica e coleta de lixo. Em um decênio quase todos atingiram índices de atendimento domiciliar de quase 100%, com ênfase para a energia elétrica que, desde 1991, já se mantinha superior a 99,50%, enquanto a acesso a água encanada e a coleta de lixo eram de 97,09% e 96,44%, respectivamente.²⁵

Dando continuidade à análise da produção habitacional, podemos observar os conjuntos habitacionais implantados nesse intervalo de década e as localização das duas categorias de Zonas Especiais de Interesse Social implantadas: ZEIS 1: áreas voltadas para a regularização de ocupações irregulares existentes; e ZEIS 2: áreas separadas para a produção habitacional para os estratos de mais baixa renda (Mapa 24). As ZEIS foram adotadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento (Lei Complementar nº 186, de 2006) e posteriormente regulamentadas por legislação específica pela LC nº 264/10 e LC nº 260/10, respectivamente. Assim:

Originalmente, o Plano Diretor estabelecia que a criação de ZEIS-2 só seria possível em áreas previamente dotadas de infraestrutura urbana. Além disso, sua criação deveria ser precedida da realização de audiência pública (artigos 79 e 80 da LC 186/2006). No entanto, em 2008, a Lei Complementar 222 de 26 de setembro suprimiu a exigência de realização de audiência pública e liberou a criação de ZEIS em áreas sem infraestrutura, mas com previsão de implantação futura pela Prefeitura (BRAGA, 2016, p. 476).

²⁵ Para uma análise sobre a evolução das desigualdades e da expansão da oferta dos serviços e da infraestrutura urbana no Brasil ao longo das últimas cinco décadas, bem como suas tendências e distribuição territorial, ver Arretche, 2015.

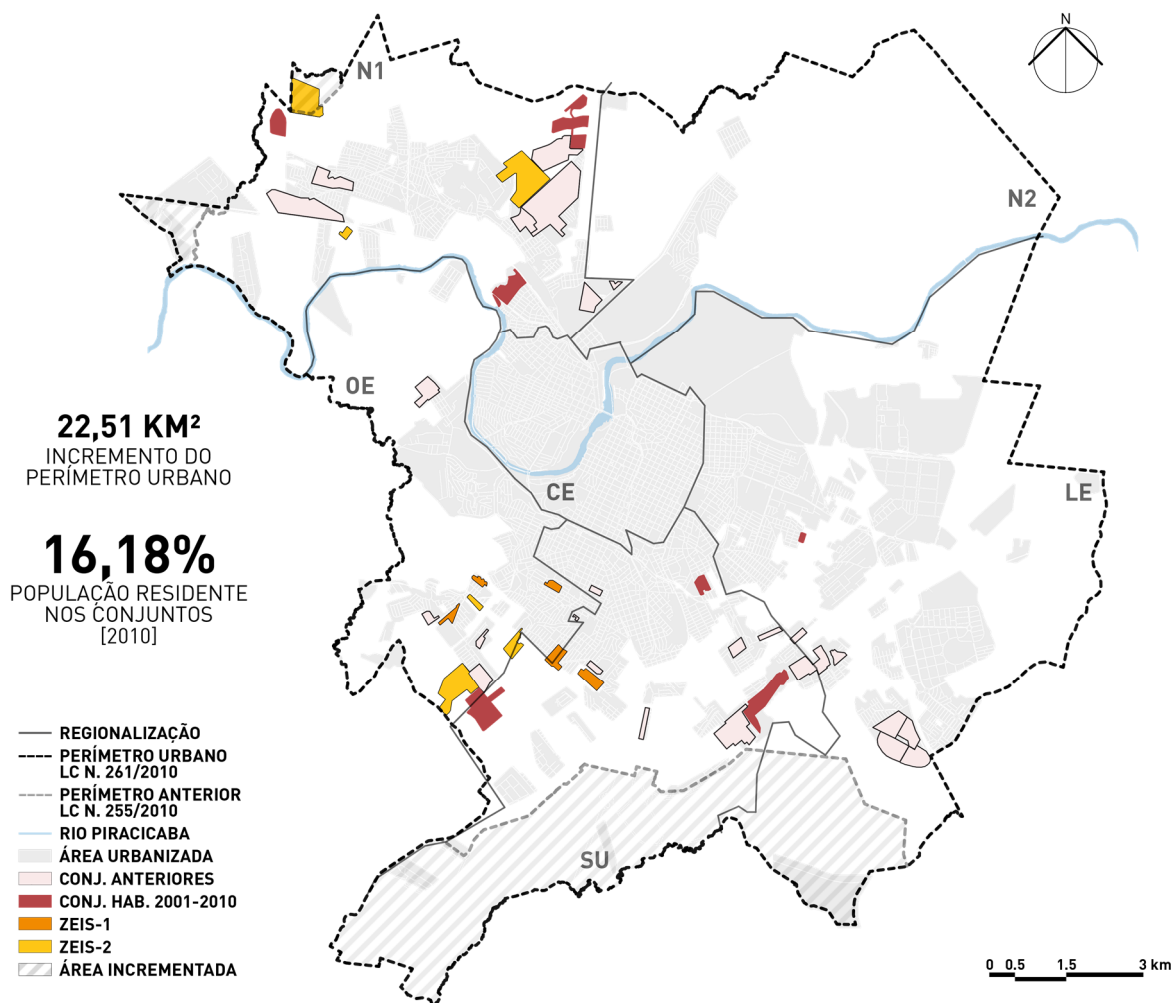
Desde então foram criadas diversas Zonas Especiais de Interesse Social 2 – destinadas especialmente ao Programa Minha Casa Minha Vida –, em áreas de ocupação controlada por fragilidade ambiental, áreas de adensamento prioritários e também de adensamento secundário, com índices urbanísticos mais permissivos em relação à zona de origem.

Para verificar até que ponto esse instrumento tem permitido romper com os padrões usuais de produção pública da moradia e do espaço urbano ou, diversamente, se continua contribuindo para a reprodução de práticas iniciadas nos períodos anteriores, foi preciso mapear as ZEIS. Na prática, as demarcações contribuíram para reforçar o quadro de segregação em curso, marcante nas regiões N1, OE e SU. Embora este instrumento tenha o potencial de destinar áreas bem localizadas para a promoção habitacional, inclusive a função social da cidade e da propriedade, na prática as regiões mais periféricas desde sempre exploradas por políticas de habitação social e ocupadas por núcleos irregulares continuaram sendo escolhidas para a inserção mais recente da faixa populacional de menor renda.

Aproximadamente 57.712 pessoas residiam nesses conjuntos habitacionais até o ano de 2010, chegando a abrigar 16,18% da população urbana de Piracicaba. Isto representou um salto de 2,61% em relação ao ano 2000 (taxa de crescimento anual de 0,261%), quando esse mesmo percentual era de 13,57%. Ademais, uma característica do período é que 10 dos 11 conjuntos habitacionais implantados entre 2001-2010 eram de médio e grande porte (variando entre 220 e 950 unidades habitacionais por conjunto), cujo resultado foi o atendimento de 15 mil pessoas no intervalo da década.

Dentre os agentes promotores envolvidos, observa-se um certo equilíbrio entre a produção realizada por iniciativa federal (35,17% de todas as unidades produzidas), estadual (36,58%) e municipal (28,25%). Isto representou, em série histórica, uma inversão no papel desses agentes, pois, somando toda a produção pública de habitação até o ano 2000, a participação do governo federal e estadual em Piracicaba era baixa em comparação à EMDHAP. Entretanto, a partir do século XXI as ações dos governos federal e estadual assumiram o protagonismo das políticas de habitação social, de maneira especial através do PMCMV e da CDHU.

Mapa 24 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Piracicaba (2001-2010)



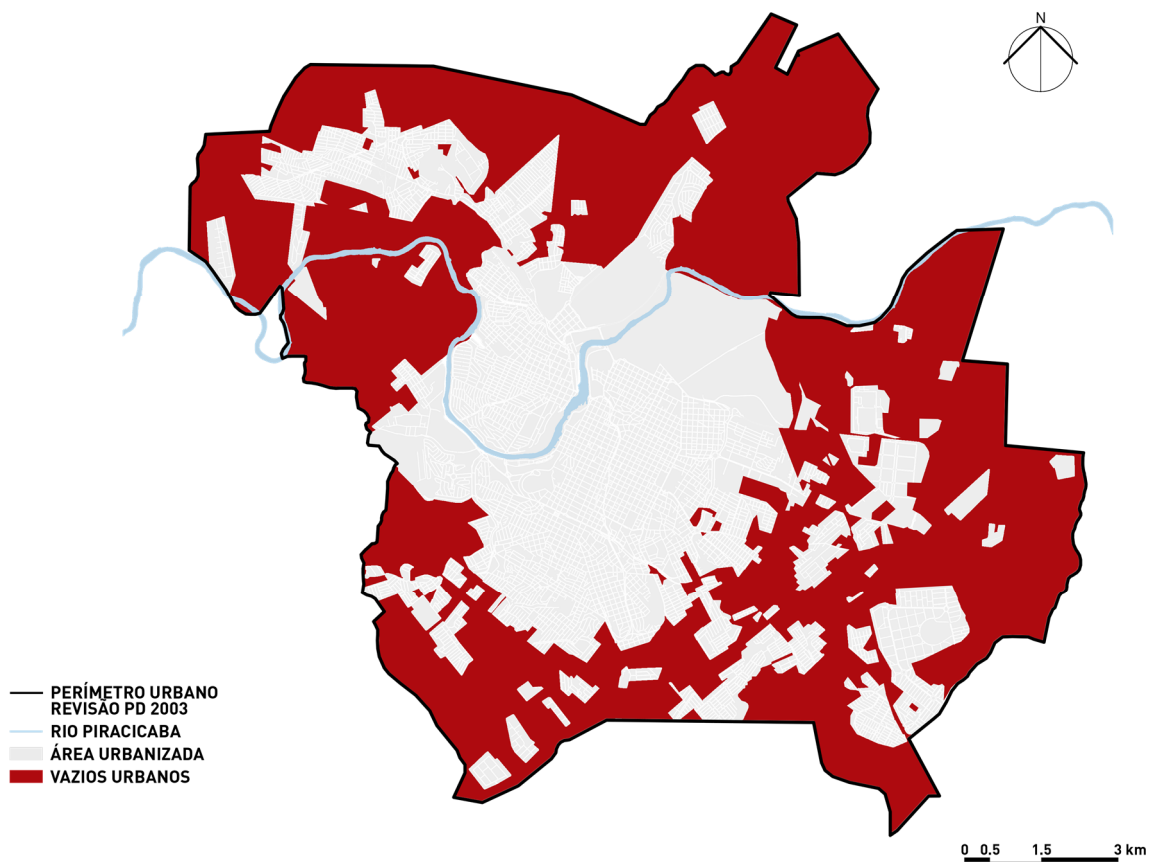
Fonte: Elaboração própria com dados de OTERO, 2016; SEMOB; IPPLAP; MDR, 2021.

Em continuidade ao ciclo anterior, os novos conjuntos habitacionais aprovados entre 2001 e 2010 foram sendo inseridos nas regiões Norte 1, Oeste e Sul, nas imediações de empreendimentos mais antigos, isto é, em áreas periféricas já consolidadas, ou relativamente próximas ao perímetro urbano em áreas desconexas da malha urbana. Embora não se possa dizer que novas frentes de expansão foram criadas nesse período, tanto a implantação dos novos conjuntos habitacionais quanto a demarcação de ZEIS – um importante instrumento urbanístico –, contribuíram para expandir o raio de abrangência da mancha urbana em relação ao núcleo central, sobretudo na região Norte, num claro movimento de avanço sobre às áreas rurais. Tais movimentos reforçaram o quadro de segregação socioespacial e de marginalização desses segmentos sociais.

Importante pontuar que isso ocorreu em desacordo com o Plano Diretor que vinha sendo revisto em 2003. Os anos de 2001 e 2010 registraram uma expressiva sequência de

ampliações do perímetro urbano – 9 ao todo, e ampliou a área urbana de Piracicaba em 27,69% (45,69 km²) –, apesar de 50% da área urbana no período ser computada como vazio urbano (PÓLIS, 2003; MAIA, 2019), conforme ilustrado no Mapa 25. A título de exemplo, uma ZEIS para produção habitacional foi implantada numa área de incremento, no extremo da região N1. Esse modelo de urbanização dispersa resulta na criação de novas periferias, sob o argumento da necessidade de mais áreas para a produção habitacional, mas também cria “várias tipologias de vazios urbanos, infra estruturados ou não, mas urbanizáveis” (MAIA, 2019, p. 131).

Mapa 25 – Vazios urbanos em Piracicaba (2003)

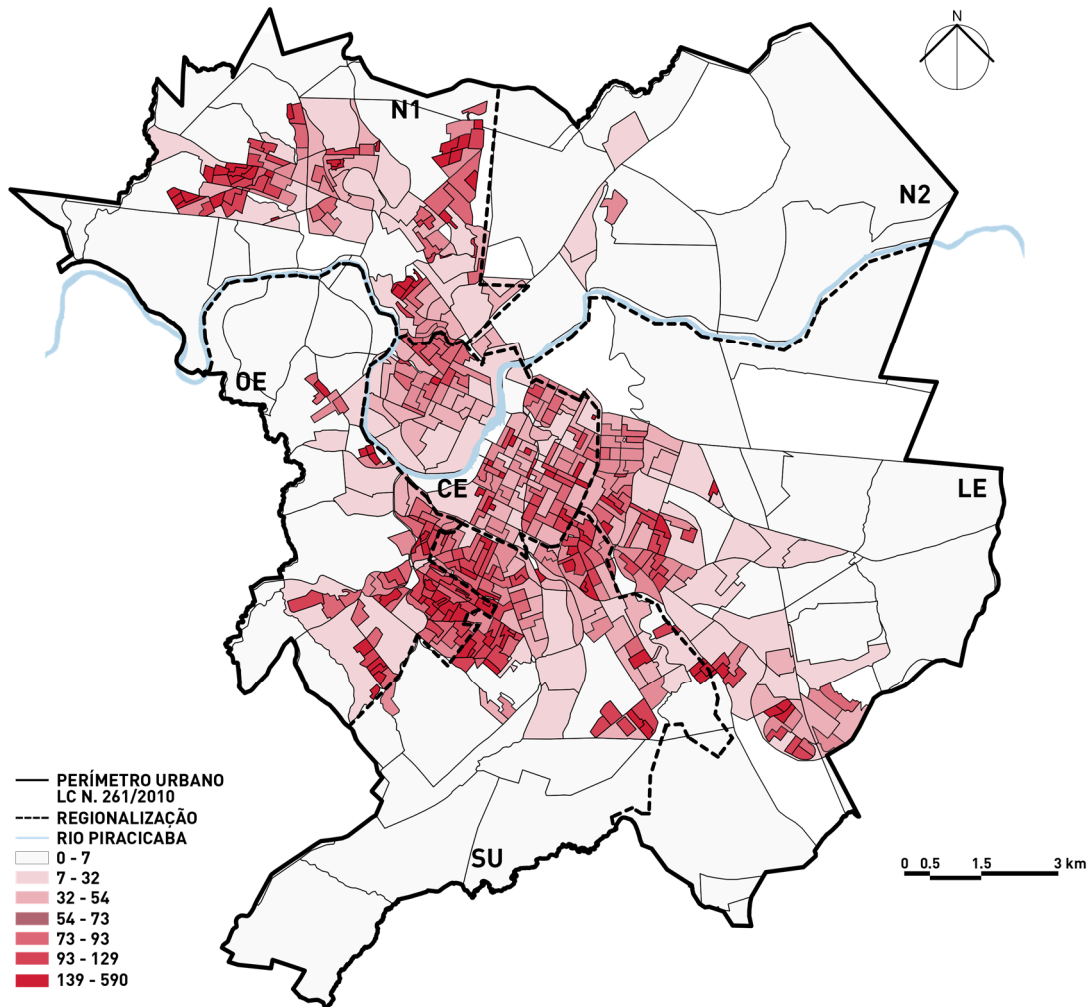


Fonte: Elaboração própria com base em PÓLIS, 2003.

Tais características não passam despercebidas dos indicadores socioeconômicos e ilustram a densidade demográfica urbana do município ao final dessa década (Mapa 26). Em relação a 2000 – apesar de não ter sofrido grandes transformações, pois as regiões de maior adensamento permaneceram concentradas nos mesmos setores censitários –, a densidade demográfica nesses territórios aumentou, chegando a 590 hab./ha (uma década atrás era de no máximo 363 hab./ha.). Além disso, áreas periféricas que antes tinham densidade média-baixa, a partir de 2010 já passaram a apresentar densidade entre 93- 129 hab./ha. Como visto,

parcela desses setores incidiram justamente sobre os empreendimentos habitacionais de interesse social implantados, bairros de renda média baixa, mas, sobretudo, nas diversas ocupações irregulares existentes (com destaque para o núcleo territorial que se formou na divisão entre as regiões Oeste e Sul).

Mapa 26 – Densidade demográfica de Piracicaba – 2010 (hab./ha.)



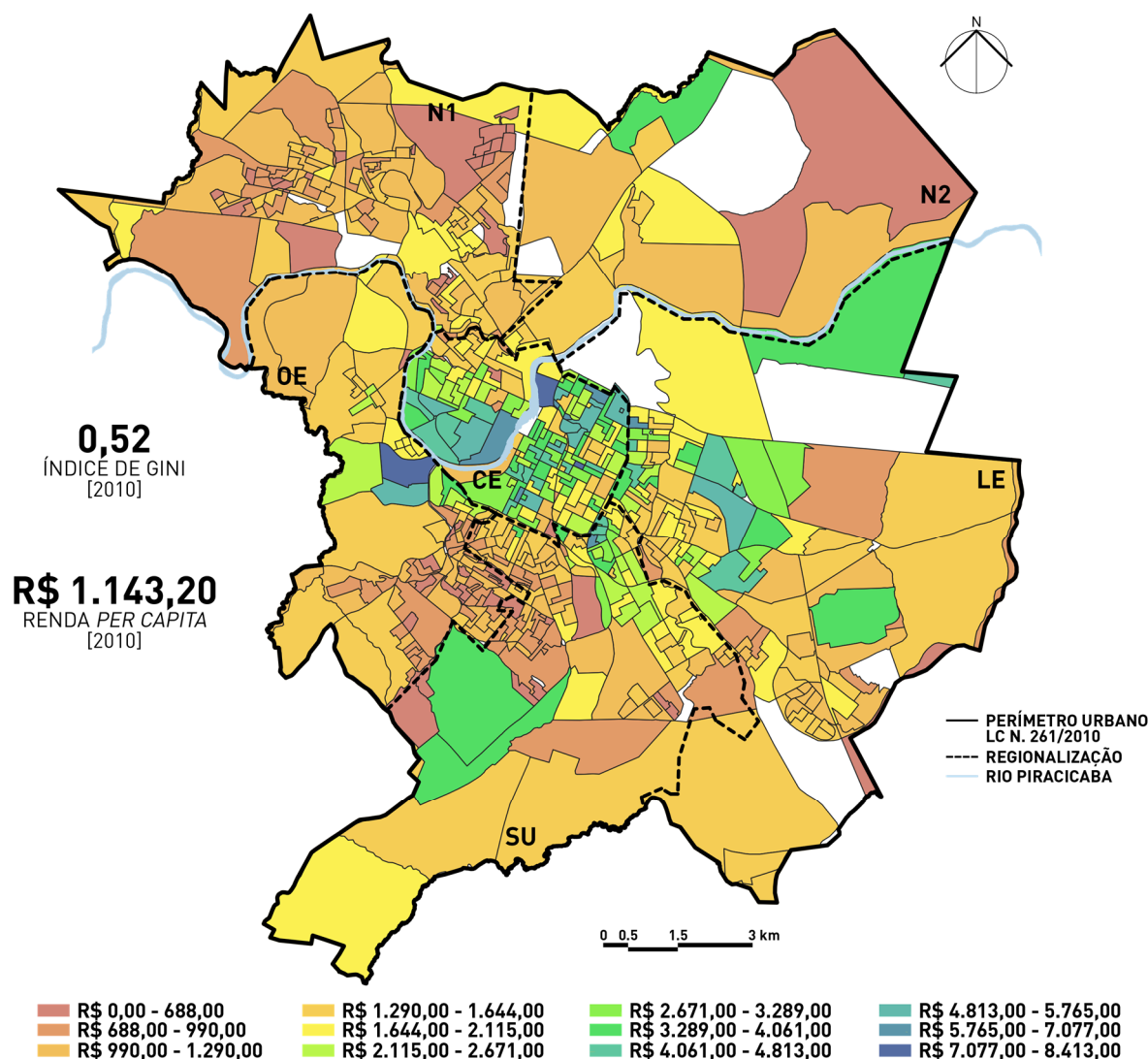
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

Aspectos semelhantes podem ser vistos na estratificação de renda dos responsáveis por domicílios urbanos em 2010, em que observa que a distribuição espacial dos chefes de famílias que apreendiam as maiores rendas permanecia quase inalterada (Mapa 27). Em outras palavras, a população de mais baixa renda (até R\$ 1.290,00) ainda concentrava-se na região Norte 1 e no miolo das regiões Oeste e Sul (aglomerado formado por empreendimentos habitacionais e ocupações), enquanto aqueles com maior poder aquisitivo (R\$ 2.671,00 e R\$ 4.813,00) ainda mantinham proximidade com o entorno do Rio Piracicaba, concentrada na área central e no seu transbordo. Tal predominância não ocorre em nenhuma outra região.

Essa dinâmica intraurbana, marcada pela clivagem centro-periferia, ainda era muito visível no início do século XXI, refletindo dois aspectos principais: i) permanência dos estratos de mais altas rendas na região central ou nas suas imediações; e ii) ausência intencional e/ou ineficiência do poder público no atendimento das carências por moradia e terra urbanizada, através de políticas habitacionais e urbanas (OTERO, 2016). Isto não significa que esta seja uma característica estática, pois o próprio autor afirma que desde então essa estrutura urbana vem se transformando de forma muito rápida. Todavia, permaneceu a concentração de renda.

A despeito disso, em 2010 o nível de concentração de renda diminuiu em relação ao ano 2000, atingindo 0,52. Nesse mesmo período, a renda per capita chegou a R\$ 1.143,20 (cerca de 2,24 salários mínimos da época, que era de R\$ 510,00 a preços de 2010), um aumento de 59,61% nas duas últimas décadas, equivalente a um percentual médio anual de crescimento de 2,49% em comparação a 1991. Além disso, a proporção de pessoas pobres no município recuou para 3,11%, o que significou uma redução quase pela metade em relação a 2000, tal como os extremamente pobres, 0,94, a menor taxa registrada desde 1991 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

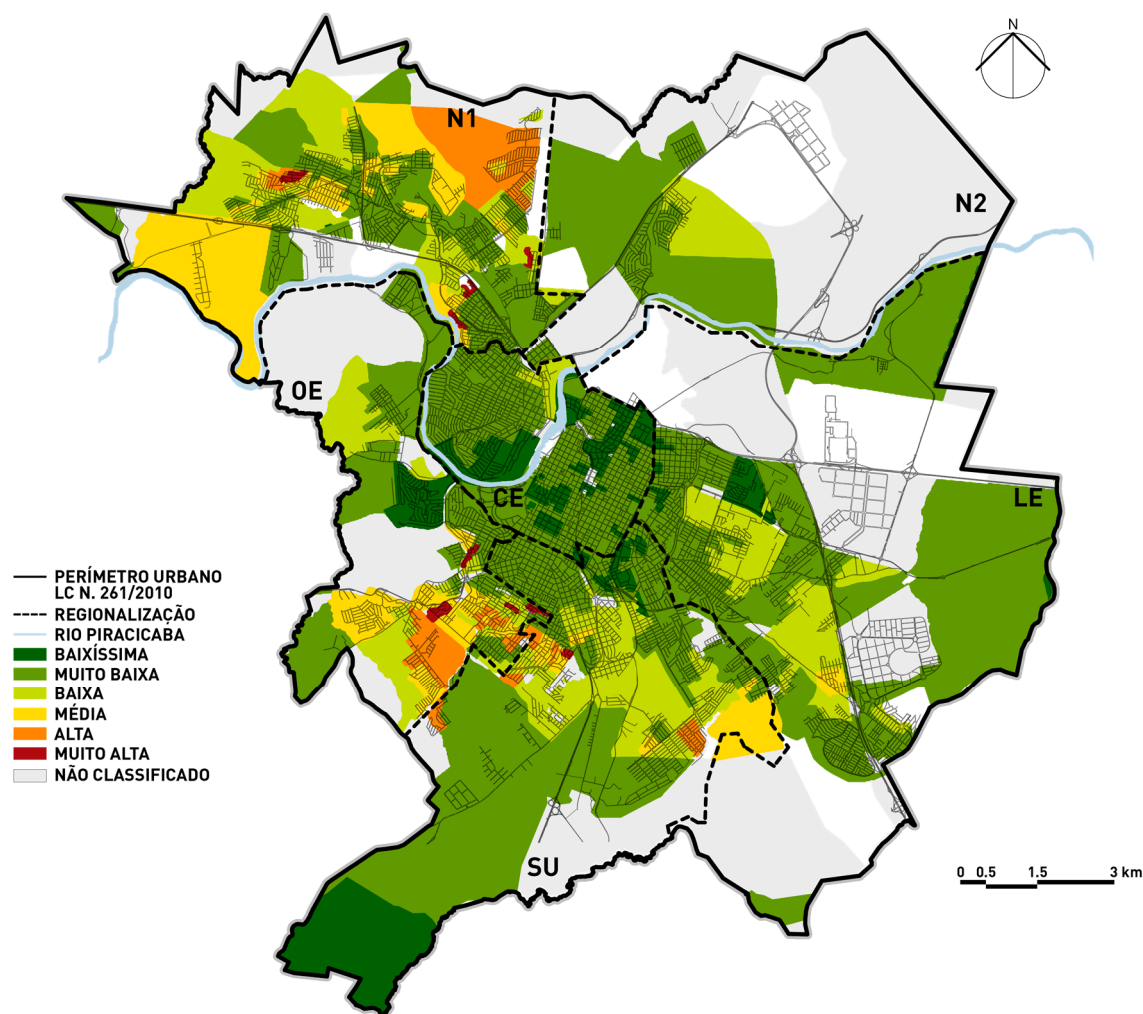
Mapa 27 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Piracicaba (2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; PNUD; IPEA; FJP.

De todos os indicadores, a vulnerabilidade social foi a que mais se transformou em relação ao último decênio, pois diminuiu (Mapa 28). Dessa forma, se antes grandes setores periféricos apresentavam vulnerabilidade muito alta (tratando-se especificamente dos aglomerados subnormais, conceito utilizado pelo IBGE, mas que aqui adotamos para ocupações irregulares), em 2010 há uma redução das áreas em condições socioeconômicas, habitacionais e urbanas tão precárias, chegando a 1,17% da população do município, atingindo pouco mais de 6 mil pessoas. Com isso, cerca de 78,9% da população urbana encontrava-se em condições de baixíssima-média vulnerabilidade (279.865 pessoas), incluindo aí a população de muitos dos conjuntos habitacionais. No entanto, os escassos setores que ainda apresentavam vulnerabilidade média-alta permaneciam localizados em empreendimentos habitacionais de interesse social ou em bairros populares próximos a eles.

Mapa 28 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Piracicaba (2010)



Fonte: Reelaboração própria com base em CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; SEADE.

Em 2011 – no contexto das políticas urbana e habitacional implantadas pelo Ministério das Cidades – foi aprovado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), Lei Complementar nº 268/11, o qual almejava organizar o planejamento habitacional num determinado recorte temporal e atender as necessidades por moradia dos estratos de mais baixa renda. Para tanto, o município contava com condições específicas, sendo a primeira delas a organização institucional da EMDHAP – um órgão com capacidade técnica e administrativa para executar programas e ações –, além do Conselho Municipal e do Fundo Municipal para a Habitação de Interesse Social (FUMDHAP).

À vista disso, os programas e linhas programáticas propostas do PMHIS se voltaram para: a) produção habitacional e de loteamentos; b) urbanização; c) regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares; e d) demarcação de áreas urbanas para habitação social.

Tais prioridades foram firmadas a partir do diagnóstico habitacional e objetivavam enfrentar os aspectos quantitativos e qualitativos da problemática habitacional local.

Para a definição dessas linhas programáticas tomou-se como base o entendimento de que “a discussão do tema habitacional possui fortes interfaces com outras questões recorrentes e complementares” (PMHIS, 2011, p. 154), considerando-se inadequada qualquer abordagem unilateral que reduzisse a complexidade do *habitat* a uma questão de déficit habitacional. O corpo da lei fundamenta o conceito básico de necessidades habitacionais a partir da conceituação do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, com apontamentos muito semelhantes àqueles adotados pela Fundação João Pinheiro.

É justamente neste ponto que se pode notar que o PMHIS incorre num equívoco, ao confundir os conceitos de déficit habitacional e demanda, o que se revela não ser uma realidade exclusivamente local, haja vista que a sobreposição desses termos é recorrente no discurso dos agentes e gestores envolvidos com o tema da habitação. Com efeito, esse mesmo entendimento é incorporado de forma equivocada nas políticas habitacionais, como no PMHIS. A exemplo disso, o PMHIS estima o número de novas moradias populares a serem construídas tomando como base o percentual da população que necessita de uma moradia, porém, o classifica como demanda, e utiliza esse dado para fazer prospecção da demanda para os próximos 5 anos.

Segundo o diagnóstico habitacional do PMHIS (2011), em 2010 a demanda por novas habitações populares era de 10.138 domicílios. Demanda e déficit habitacional são tratados como sinônimos. Para tanto, foram utilizadas as informações dos setores de Informática e de Serviço Social da EMDHAP, nas quais constata-se que, nesse período, cerca de 2,84% da população urbana necessitava de moradia, embora não se estratifique a renda desse contingente. Não obstante, os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro para 2010 apontavam um déficit habitacional urbano de 12.309 domicílios, ou seja, 11,14% dos domicílios urbanos particulares permanentes²⁶ (Tabela 19). Logo, a fim de garantir uma padronização metodológica, será utilizada a quantificação da FJP.

²⁶ Segundo o IBGE, são classificados como domicílios particulares permanentes todos aqueles construídos para servir exclusivamente à habitação, e que na data de referência serviam de moradia para uma ou mais pessoas.

Tabela 19 – Déficit habitacional em Piracicaba (2010)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
12.436	12.309	127	100,00	98,98	1,03

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

A coabitação familiar segue sendo o componente de maior peso, com uma participação de 46,87% em relação ao total do déficit de moradias, que era de 12.309 domicílios em 2010 (Tabela 20). À vista disso, comparando esse componente em série histórica (2000 e 2010) e de forma isolada, poderíamos erroneamente apontar uma redução significativa pelo fato de que no ano 2000 a participação desse componente era de 95,59%. Ou seja, teoricamente a coabitação familiar em Piracicaba reduziu, em apenas um intervalo de década, para menos da metade do que era. Entretanto, isso desconsidera que em 2000 o ônus excessivo e o adensamento excessivo de domicílios alugados não eram contabilizados no déficit. Assim sendo, para além de uma leitura em percentuais, é preciso considerar os valores absolutos, pois é a partir deles que se observa que, na verdade, essa redução foi de apenas 7,64% entre 2000-2010.

Do total do déficit habitacional, 54,82% (6.748 domicílios), referem-se àqueles com renda de até 3 salários mínimos, crescimento de 56,82% em relação a 2000. Estes dados precisam ser ponderados à luz dos componentes agregados ao déficit, o que poderia até mesmo explicar a razão pela qual o déficit habitacional faz esse salto em relação ao início do século XXI. Apesar disso, se antes verificava-se que 61,87% de todas as necessidades de reposição ou incremento do estoque referiam-se aos estratos sociais de menor renda, esse percentual agora recuou em 7,05 pontos (Tabela 21).

A principal questão a ser enfrentada em nível local para combater o déficit da população mais carente é o ônus excessivo com aluguel, já que todos os domicílios levantados nessa situação reproduzem as mazelas das faixas de até 3 S.M., seguido pelos domicílios precários (81,87% do total de domicílios precarizados) e, em menor peso absoluto e percentual, o adensamento excessivo de domicílios alugados, com 38,12% deste componente. Curiosamente, conquanto a coabitação familiar seja uma importante questão, os estratos de média e alta rendas são aqueles que, em sua maioria, encontram-se em situação de coabitação (cerca de 82,75%), e não a população de baixa renda.

Tabela 20 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	535	5.769	4.890	1.115	12.309
PERCENTUAL	4,35	46,87	39,73	9,06	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 21 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	438	995	4.890	425	6.748
PERCENTUAL	81,87	17,25	100,00	38,12	54,82

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Em 2010, haviam 4.349 domicílios urbanos inadequados, de acordo com os critérios metodológicos da FJP. Em valores absolutos, o principal deles era o de adensamento em domicílios próprios, seguido pela carência de infraestrutura e, por fim, os domicílios sem banheiro exclusivo (Tabela 22). Nesse caso, observa-se que, assim como ocorreu com o déficit habitacional, os componentes que integravam a inadequação domiciliar também sofreram modificações, considerando-se que a inadequação fundiária não foi calculada nesse período em função da ausência de informações censitárias.

Não obstante, se considerarmos os três componentes mantidos em ambos os períodos, houve diminuição tanto do número de adensamento em domicílios próprios, quanto dos domicílios sem banheiro exclusivo ou aqueles com carência de infraestrutura. Nesses casos, a redução desses componentes foi de 53,54%, 71,75% e 19,08%, respectivamente. Isto permite afirmar que, entre 2000 e 2010, parcela da inadequação domiciliar no município (no tocante a esses três itens) foi enfrentada tanto pelo público local quanto pela iniciativa privada.

Ao restringir esses dados aos domicílios com renda de até 3 S.M., tem-se que do total da inadequação, 2.012 domicílios correspondiam exclusivamente àqueles com renda de até 3 S.M. (aproximadamente 46,26% do total de domicílios com algum grau de inadequação), como mostra a Tabela 23. Em complemento a isso, o adensamento excessivo em domicílios próprios, assim como ocorria em 2000, ainda é a principal mazela dessa faixa de renda da população,

com uma participação de 42,26% em relação ao total deste componente. Em segundo lugar tem-se a carência de infraestrutura, com um percentual de 49,12%; já em última posição encontram-se os domicílios sem banheiro exclusivo, participando com 66,39%. Nesses casos, os mesmos indicadores diminuíram em relação a 2000, em especial o adensamento em domicílios que caiu pela metade.

Tabela 22 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	2.655	241	1.586	4.349
PERCENTUAL	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 23 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.122	160	779	2.012
PERCENTUAL	42,26	66,39	49,12	46,26

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010

As políticas locais priorizaram o acesso à moradia em áreas urbanizadas – sobretudo através da produção de moradias pela iniciativa privada –, com segurança jurídica da posse e, quando necessário, utilizando a regularização urbanística e fundiária de assentamentos irregulares ou alternativas para as remoções de áreas que a Prefeitura Municipal, segundo seus critérios, considera como de risco. Tais diretrizes fizeram surgir programas de: produção habitacional para aquisição ou melhorias; regularização fundiária; e reurbanização ou urbanização de assentamentos irregulares. Sobre esta última linha, estima-se que em 2010 cerca de 12 urbanizações tenham sido concluídas e outras 5 haviam sido incluídas no programa, totalizando o atendimento de tão-somente 17 dos 45 assentamentos irregulares levantados até esse período (PMHIS, 2011).

A política de produção habitacional entre 2011 e 2020 resultou na provisão de 5.840 novas moradias, uma média anual de 584 domicílios. Tais números indicam qual foi a prioridade do poder público no enfrentamento da problemática habitacional na cidade. Embora não se tenha dados atualizados sobre a continuidade das políticas de reurbanização e urbanização de assentamentos irregulares, segundo dados disponibilizados pelo novo Plano

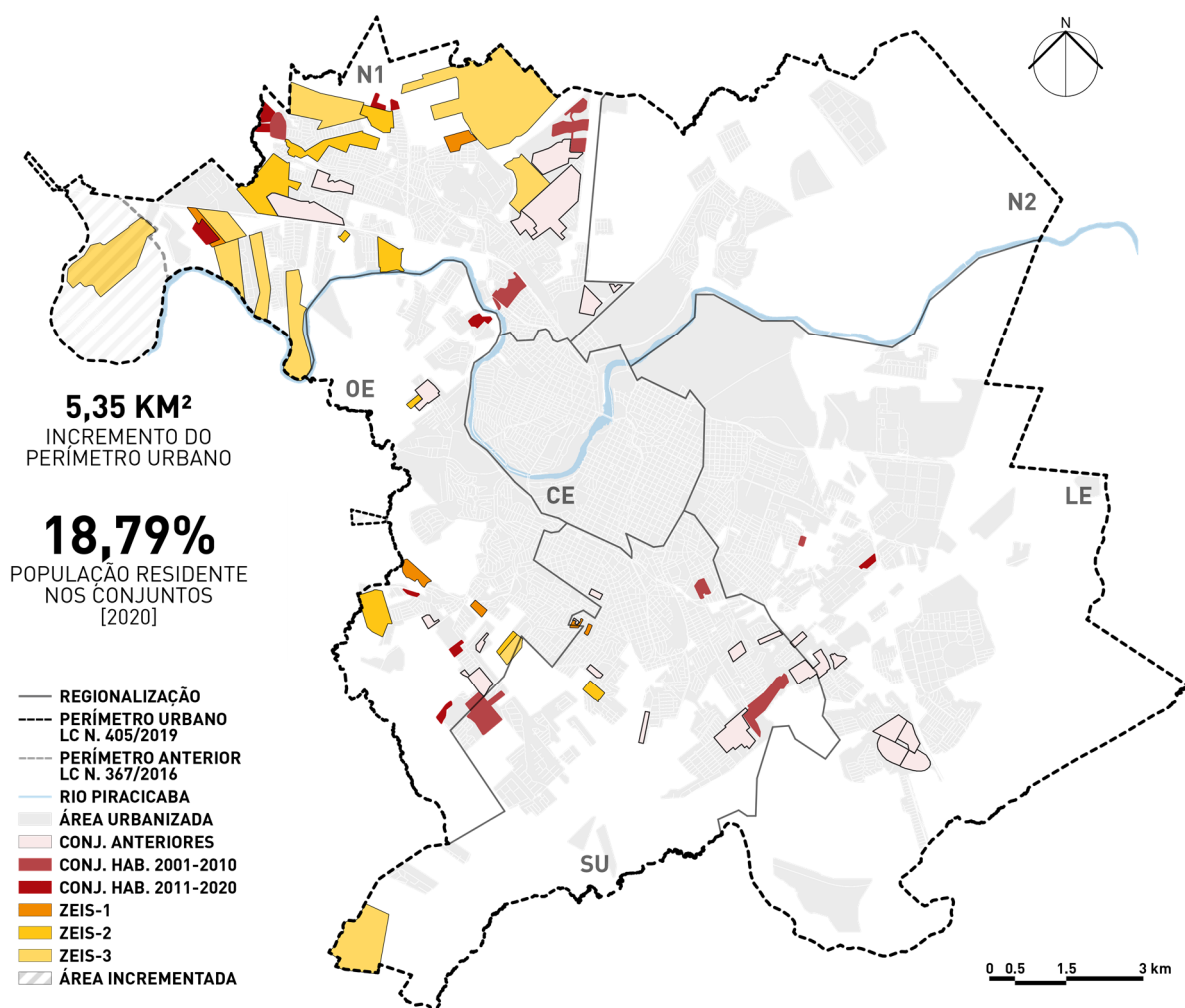
Municipal de Habitação, até 2020, a cidade contabilizava 72 dessas ocupações. Isto é, houve um crescimento de 71,43% no intervalo de uma década.

Dos 19 empreendimentos habitacionais de interesse social aprovados na cidade entre 2011 a 2020, apenas 1 foi implantado pela EMDHAP e os outros 18 pelo PMCMV. Nesse período, portanto, predominou amplamente a ação dos setores privados do setor imobiliário. Vale lembrar que este segmento é muito ativo no tocante à promoção de loteamentos abertos e fechados, o que fez com que a cidade ocupasse “a segunda colocada no ranking de aprovação e implantação de novos loteamentos no estado de São Paulo” (OTERO; CREPALDI, 2019, p. 6).

Dos 18 empreendimentos habitacionais realizados no bojo do PMCMV, apenas 3 deles foram destinados à Faixa 1 (até R\$ 1.800,00), todos de grande porte, enquanto os demais voltaram-se para a Faixa 1,5 (até R\$ 2.600,00), de pequeno a médio porte. Somando-os, esses conjuntos totalizam 5.748 unidades. Isto não quer dizer que a produção de moradias em Piracicaba estagnou, mas que a política habitacional priorizou a oferta para faixas com rendas superiores. Tal dinâmica expõe um claro abandono e alijamento dos estratos sociais sem rendimento ou que percebiam até 3 S.M.

As políticas públicas de habitação contribuíram para a consolidação de um arco lateral esquerdo, que se estende desde a região Norte 1, perpassa a Oeste e Sul, se encerrando na porção inferior na região Leste (Mapa 29). Contudo, a atuação do setor imobiliário (associada à política habitacional) criou novas frentes de expansão nas regiões N1 1 e OE, de forma que, embora essas regiões não sejam novas quanto à implantação desses empreendimentos, as porções agora escolhidas para os novos conjuntos habitacionais do PMCMV são áreas extremamente dispersas (criando, assim, novas periferias em áreas distantes), alimentando ainda mais uma relação de proximidade com o limite do perímetro urbano, bem como da malha urbana. Já na região LE, os novos conjuntos foram inseridos em áreas remanescentes de loteamentos abertos, embora ainda longínquas do núcleo central. Desse modo, a segregação socioespacial segue pautando fortemente o desenvolvimento urbano de Piracicaba.

Mapa 29 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Piracicaba (2011-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de OTERO, 2016; SEMOB; IPPLAP; MDR, 2021.

O mesmo ocorreu com as novas Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas ao final desse período, inseridas nas regiões N1, OE e SU. O Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (Lei Complementar nº 12, de 2019) extinguiu algumas ZEIS, criou outras novas e distribuiu-as em três modalidades distintas, destinadas à produção habitacional para os estratos de menor renda: i) ZEIS 1: empreendimentos promovidos pela EMDHAP ou outros órgãos públicos; ii) ZEIS 2: empreendimentos habitacionais promovidos por iniciativa privada; e iii) ZEIS 3: empreendimentos promovidos por iniciativa privada na forma de parcelamento do solo ou casas sobrepostas (PIRACICABA, 2019).

Entretanto, até o momento todas as modalidades de ZEIS encontram-se ainda sem regulamentação, o que, na prática, as torna inócuas. A demarcação dessas ZEIS ocorreu, em sua maioria, fora da malha urbana consolidada e no limite do perímetro urbano, com destaque

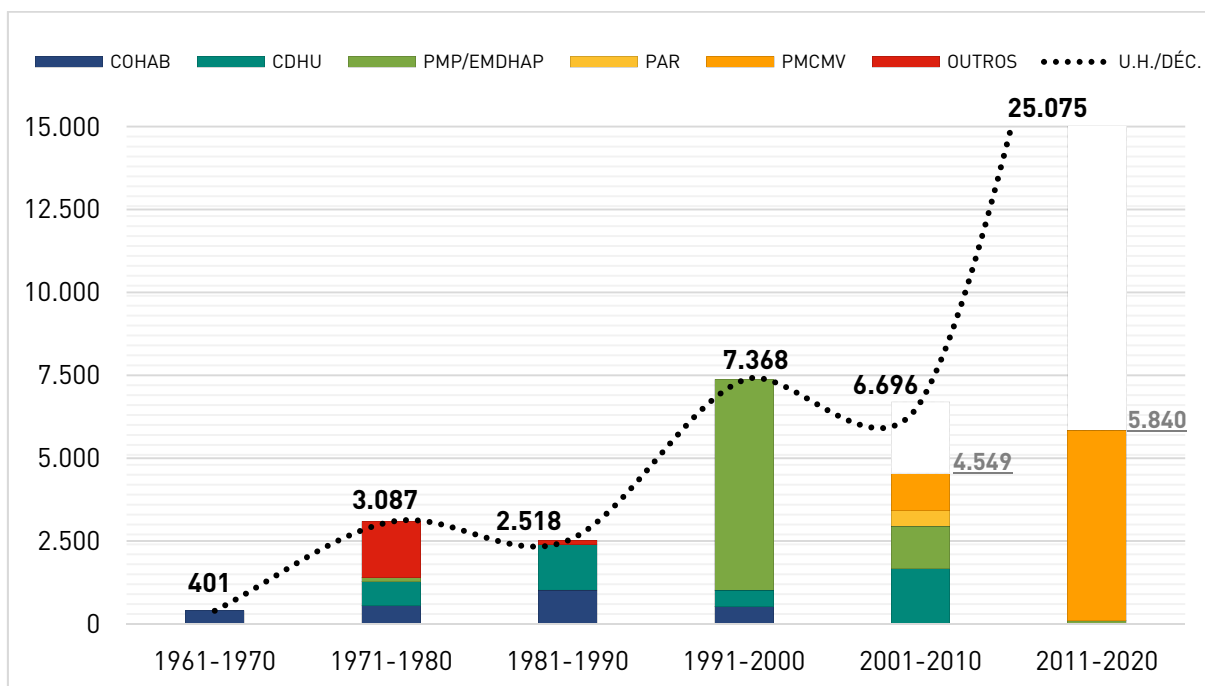
para uma concentração exacerbada em torno da Rod. Geraldo de Barros (SP-304). Além disso, observa-se a predominância de ZEIS 2 e 3, tanto em quantidade quanto em extensão territorial, sobretudo na região Norte 1. Isto pode indicar uma tendência para os próximos anos de priorizar os conjuntos habitacionais da iniciativa privada, face ao retrocesso mais recente nos investimentos públicos federais em habitação social, mas também indica a região que o poder público pretende reservar para a implantação dos novos empreendimentos habitacionais. Ademais, nota-se que não foram demarcadas ZEIS voltadas para regularização fundiária das diversas ocupações irregulares existentes, que até 2020 somavam mais de 70.

Em 2010, o déficit habitacional das faixas de renda de até 3 S.M. era de 6.748 domicílios, representando 54,82% do total deste indicador. Com isso, ao compará-lo com a produção habitacional realizada no intervalo de década entre 2011-2020 – que foi de 5.840 unidades habitacionais –, essa produção correspondeu a 84,54% do déficit habitacional da população mais carente. Em relação à década anterior, isto representou um recuo no atendimento das necessidades por moradia, haja vista que, embora em condições de políticas e econômicas diferentes, em 2000 o saldo entre déficit e produção habitacional havia sido positivo, com um atendimento superior a 100% da estimativa da FJP. Ademais, aproximadamente 18,79% de toda a população do município estimada pelo IBGE em 2020 (76.517 pessoas) residiam nesses empreendimentos habitacionais.

Mesmo que a produção habitacional levantada nesse intervalo se mantivesse abaixo das necessidades de reposição ou incremento do estoque de moradias da população de até 3 S.M., e que ela pouco se relacione com o passivo do inadequação domiciliar, é importante mencionar que as duas últimas décadas foram os períodos de maior produção habitacional na cidade, embora essa produção não possa ser inteiramente classificada como de interesse social.

A provisão de novas moradias para os estratos de menor renda vinha arrefecendo a partir dos anos 2000, mesmo que entre 2011-2020 viesse se recuperando às custas de uma reconversão da população alvo (Gráfico 9). No entanto, o que mais chama atenção é a trajetória da produção voltada aos estratos de média e altas rendas (Faixa 2 e 3), por meio do qual podemos observar que gradualmente este foi o setor que passou a ser priorizado em nível local tanto pelas ações públicas quanto pelo mercado imobiliário, que já vinha produzindo novas habitações independente da faixa de renda.

Gráfico 9 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Piracicaba (1961-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados de OTERO, 2016; SEMOB, 2020; MDR, 2021.

Se até 2010 o déficit habitacional urbano total era de 12.309 domicílios, pouco mais da metade referia-se aos domicílios urbanos com renda de até 3 S.M, ao longo da última década foram implantadas ou contratadas cerca de 19.235 novas unidades habitacionais somente pelo PMCMV para a população de maior poder aquisitivo. Somando tudo, foram 25.075 unidades habitacionais entregues ou em fase de construção em todo o município. É de se estranhar, contudo, que toda essa produção tenha significado um excedente de 203% de todas as necessidades quantitativas mensuradas pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2010. Essa produção seria suficiente para atender todo o déficit habitacional e a inadequação domiciliar da cidade, e ainda “sobrariam” 8.284 moradias.

Sem embargo, apenas 35% dessas unidades foram destinadas para a população de baixa renda. Ou seja, para os segmentos que correspondem a mais da metade do déficit, foram produzidas somente 5.840 unidades habitacionais, o que não é um número insignificante, entretanto, é preciso problematizar que esse grande volume de produção habitacional não teve a pretensão de atender ao público que deveria ser priorizado; até porque muitas dessas unidades foram contratadas para as Faixas 1,5, visto que desde 2014 não foram contratadas novos empreendimentos habitacionais para a Faixa 1. Com efeito, essa produção não enfrentou o problema da habitação social em sua raiz.

Já para as faixas de renda acima de 3 salários mínimos – cujo déficit mensurado em 2010 era de 5.561 domicílios (45,18% do total do déficit urbano) –, a produção habitacional excedeu em 146% da demanda. Neste caso, a nomenclatura correta é mesmo “demanda”, pois compreende segmentos que podem ser atendidos pelo mercado. Nesses termos, o PMCMV não seria mais qualificado como uma política pública de habitação, mas como uma importante alavanca na dinâmica de produção imobiliária local (OTERO; DAMASCENO, 2019).

No tocante à produção habitacional, as duas últimas décadas representaram um dos períodos de maior produção voltada aos estratos de mais baixa renda, conquanto não tenham superado quantitativamente os anos de 1990, quando se produziram quase 7.400 unidades habitacionais num curto intervalo de tempo. Desde então, a trajetória da curva de oferta de moradias fez um “L” invertido, ou seja, quando o número de produção de moradias cai entre os anos de 2001 e 2010, volta a subir drasticamente a partir de 2011, período notadamente marcado pela atuação expressiva do PMCMV. Todavia, se também fossem avaliados as unidades produzidas para outras faixas de renda pelo mesmo programa, é preciso reconhecer que houve uma (super)produção habitacional, cuja explicação não pode ser encontrada no déficit habitacional, muito menos na inadequação domiciliar, pois serviu, prioritariamente, aos interesses do mercado imobiliário.

Quanto ao arranjo dessas políticas, a Prefeitura Municipal formulou o seu PMHIS que se encontra em tramitação legislativa por meio do Projeto de Lei Complementar nº 19/2020, o qual demarcou diversas ZEIS na área urbana, identificou os distintos problemas qualitativos e quantitativos e ainda buscou estabelecer uma variedade de políticas que pudessem responder a essa problemática habitacional. Ainda assim, a proposta prioriza a produção de moradias em detrimento de outras políticas alternativas e complementares.

Na prática, essa concepção escancara como se avançou pouco no enfrentamento do acesso da moradia e no combate à segregação socioespacial, reproduzindo parâmetros de produção capitalista do espaço urbano que beneficiam abertamente o mercado imobiliário. Pior: mostra ainda como as políticas de habitação social contribuíram para acentuar a marginalização dos estratos de menor renda, e como nas duas últimas décadas essa dinâmica parece ter atingido níveis alarmantes, ao direcionar essa população cada vez mais para ‘fora da cidade’ – com destaque para as regiões Norte 1 e Oeste – a partir da criação de novas frentes de urbanização em áreas já consideradas periféricas.

Dessa forma, diferente do que uma análise quantitativa pudesse indicar isoladamente, o período de maior produção habitacional em Piracicaba não representou necessariamente maior e melhor atendimento das necessidades por moradia dos setores sociais que mais

careciam de uma política pública habitacional de interesse social. Na verdade, o que se viu foi um esgarçamento do tecido urbano, com correspondente ampliação do perímetro a fim de garantir novas áreas para empreendimentos imobiliários. Enfim, uma política habitacional errática que reforçou as distorções e as mazelas do desenvolvimento urbano local.

3.3. Limeira

A produção habitacional de interesse social em Limeira teve início no final da década de 1960, coincidindo com a atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde então o município vem agregando vários programas e políticas públicas de habitação. Entre 2000 e 2020, a Prefeitura local aprovou 26 empreendimentos habitacionais de interesse social, totalizando 5.322 unidades, as quais, até 2020, comportavam uma população estimada de 17.382 pessoas²⁷. Tomando-se como base apenas a estimativa populacional total do IBGE para esse mesmo ano, até esse período, 21,9% da população limeirense residia exclusivamente em conjuntos habitacionais de iniciativa pública (Tabela 24).

Tabela 24 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Limeira (2000-2020)

Nº	NOME DO EMPREENDIMENTO	U.H.	TIPO	AGENTE PROMOTOR	ANO DE APROVAÇÃO	POPULAÇÃO ESTIMADA
1	Jd. Res. José Cortez	250	Lte.	PML	2000	815
2	Jd. Res. Antonio Brigatto	164	Lte.	PML	2002	535
3	Jd. Odécio Degan I	280	Emb.	PML/Sociedade Comunitária de Habitação Popular	2002	913
4	Jd. Odécio Degan II e III	154	Emb.	PML	2002	502
5	Jd. Nova Conquista	166	Lte.	PML	2002	541
6	Jd. das Paineiras	120	Csa.	PAR	2002	391
7	Conj. Res. Porto Fino	129	Csa.	PAR	2002	421
8	Conj. Dr. José Luiz Blumer	128	Apt.	CDHU	2003	417
9	Jd. Res. Antonio Simonetti I	320	Lte.	PML	2003	1.043
10	Conj. Hab. Prefeito Virgínio Ometto	128	Apt.	CDHU	2004	417
11	Res. Antonio Simonetti II	160	Csa.	CDHU	2004	522
12	Res. Antonio Simonetti III	160	Csa.	CDHU	2004	522
13	Conj. Res. Lazinho Paschoaletto	96	Apt.	PAR	2006	313
14	Conj. Res. Bispo Dom Augusto Zine Filho	32	Apt.	PAR	2006	104

²⁷ Para estimar a população residente nos conjuntos habitacionais, foi considerada uma média de 3,26 moradores por domicílios particulares permanentes, segundo critério adotado pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

15	Conj. Res. Usaldo Candido Ribeiro	56	Apt.	PAR	2006	183
16	Conj. Res. Jorge Chamilet	40	Apt.	PAR	2006	130
17	Res. Recanto dos Pássaros	448	Sob.	PMCMV-Faixa 1	2009	1.460
18	Bairro Geada I	238	Lte.	PML	2010	776
19	Bairro Geada II	107	Lte.	PML	2010	349
20	Vila Dignidade (Idosos)	22	Csa.	CDHU	2011	72
21	Cond. Res. Limeira	395	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.288
22	Res. Rubi III, IV e V	900	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2014	2.934
23	Limeira K	31	Apt.	CDHU	2014	101
24	Res. Antonio Simonetti IV	68	Lte.	PML	2015	222
25	Res. Nelson Caldeiras I*	440	Apt.	PMCMV-Entidades	2016	1.434
26	Res. Nelson Caldeiras II*	300	Apt.	PMCMV-Entidades	2016	978
TOTAL		5.332	-	-	-	17.382

Fonte: Elaboração própria com dados da CEF, 2020; MDR, 2021; PML, 2020.

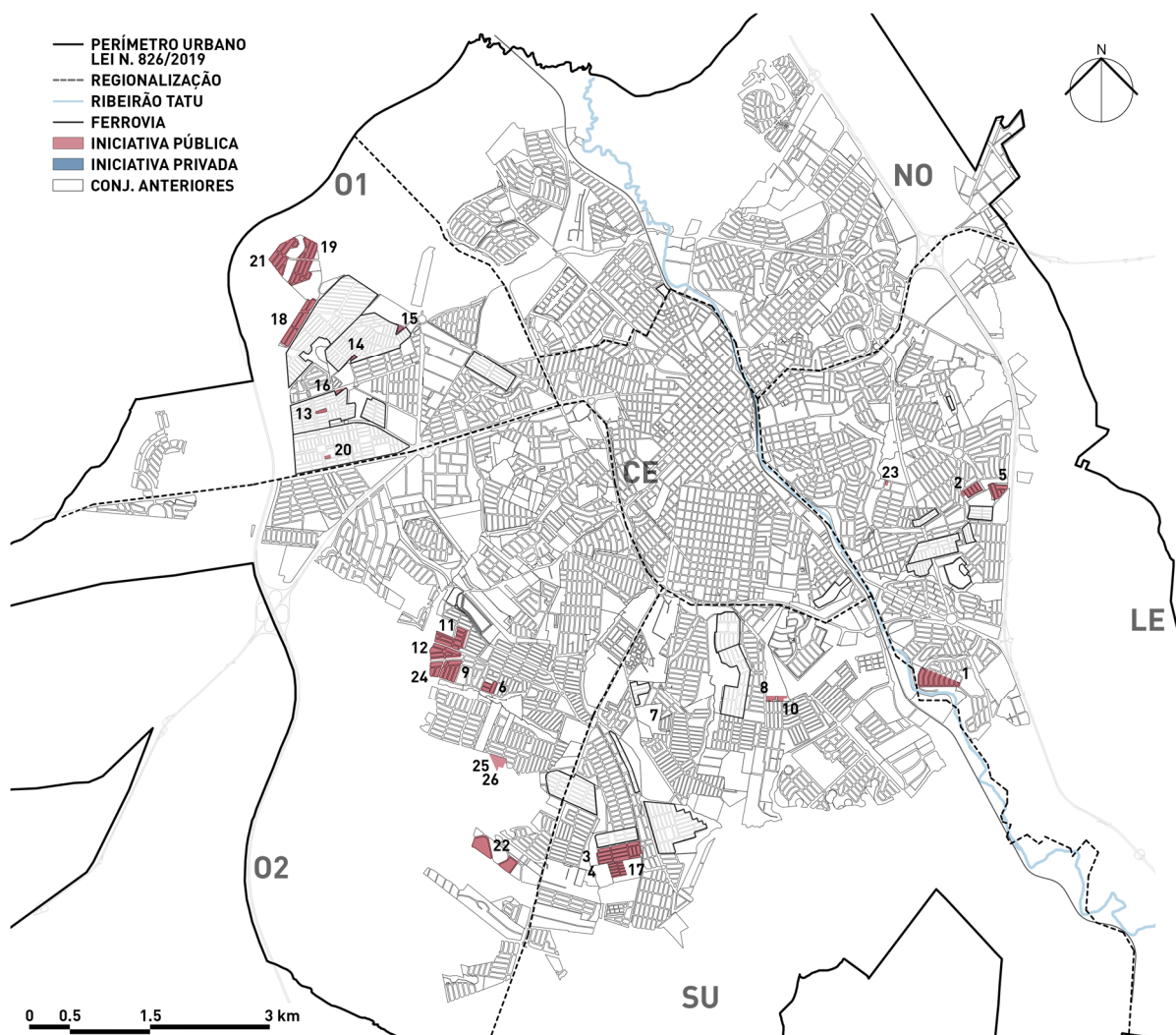
(*) Empreendimentos habitacionais não localizados ou ainda não implantados

A fim de identificar quais regiões da cidade concentram a implantação desses conjuntos habitacionais de interesse social, o Mapa 30, além de espacializar todos os empreendimentos, divide a malha urbana em seis regiões distintas: Centro (CE), Leste (LE), Sul (SU), Norte (N) e Oeste 1 (O1) e Oeste (O2). Será adotada a regionalização de Costa (2018), que pondera a importância dos eixos estruturantes na cidade de Limeira (os mesmos apresentados no capítulo anterior) na estruturação do espaço intraurbano. À vista disso, a autora toma esses eixos como ponto de partida para realizar essa divisão e os combina com informações do perfil socioeconômico territorial, tal como com a produção imobiliária levantada nas duas primeiras décadas do século XXI. Mesmo assim, esse procedimento não garantirá uniformidade quanto ao seu perfil social, muito menos na morfologia interna dessas regiões, porém, permitirá compor grandes áreas com certo grau de homogeneidade.

A subdivisão da região Oeste em duas faz-se necessária do ponto de vista da produção imobiliária nessas regiões: O1 (correspondente à região Noroeste da cidade) vem recebendo e concentrando os maiores conjuntos habitacionais de interesse social, embora nas últimas décadas venha passando por transformações quanto à sua dinâmica imobiliária, que, segundo Taufic (2014), pode ser atribuída à instalação de um novo campus da UNICAMP e aos recentes empreendimentos habitacionais implantados no bojo do PMCMV Faixas 2 e 3; por outro lado, O2 (predominantemente residencial, apesar de alguns empreendimentos de interesse social) foi ocupada também pelos estratos de mais alta renda, concentrando número considerável de loteamentos fechados (COSTA, 2018).

Destaque-se a insípida quantidade de conjuntos habitacionais nas regiões CE e NO, as únicas que possuem apenas 1 conjunto habitacional cada (nenhum deles de iniciativa pública), ambos aprovados entre as décadas de 1970-1980, conquanto a renda mensal da população residente nesses conjuntos seja estimada atualmente pela própria Prefeitura Municipal entre 5-10 S.M. Justamente por essa razão, caberia até mesmo questionar se realmente são empreendimentos de interesse social ou se há uma mudança de perfil socioeconômico ao longo dos anos: a região Norte é o mais recente vetor de expansão dos loteamentos fechados, enquanto a região central, ocupada pelos segmentos de média e alta rendas, mantenha-se assim até os dias de hoje.

Mapa 30 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Limeira (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da COHAB-BANDEIRANTE; CEF, 2020; PML, 2020; MDR, 2021.

Considerando a produção habitacional em Limeira até o ano 2000, essas políticas habitacionais de interesse social começaram a ser implantadas a partir da década de 1960 por

meio do BNH. Esses primeiros conjuntos já apresentavam significativo deslocamento em relação à área central. A partir da implantação desses primeiros empreendimentos, as regiões Oeste 1, Sul e Leste se estabeleceram como setores notadamente populares até os dias de hoje, nas quais se concentram os conjuntos habitacionais aprovados entre 2000 e 2020.

Enquanto nas regiões O1 e SU esses conjuntos conformaram novos vetores de expansão e foco de urbanização em direção às áreas rurais, na região LE ocorreu a consolidação de áreas periféricas já ocupadas pelos estratos de renda média baixa ou baixa. Em ambos os casos há traços marcantes de segregação socioespacial e de dispersão da malha urbana, pela aprovação de conjuntos habitacionais em áreas de incremento do perímetro urbano, limítrofes ou até mesmo fora. Ademais, o ajuntamento desses conjuntos resultou na conformação de grandes áreas com baixos indicadores socioeconômicos.

Não demorou para que essas regiões apresentassem sinais de esgotamento territorial, principalmente pelas barreiras físicas representadas pelas Rod. Anhanguera e Bandeirantes, o que forçou, ao longo das duas últimas décadas, a abertura de um novo vetor de expansão à Oeste 2. Dessa forma, juntas, essas quatro regiões se consolidaram como territórios de baixa renda, formando um longo arco inferior, onde fica evidente o significativo papel desempenhado pelas políticas de habitação social. Como reflexo, se agravou o quadro de segregação socioespacial pela continuidade na tendência de alojar um enorme contingente populacional em áreas periféricas historicamente exploradas e menos servidas de por equipamentos públicos, serviços e infraestrutura urbana.

Até 2000, Limeira teve um ritmo intenso de produção de novas moradias, quando foram aprovados 25 empreendimentos de interesse social, cuja soma atingiu 15.628, unidades habitacionais, que, juntos, comportam uma população estimada de 50.947 pessoas (21,38% dos residentes da área urbana).²⁸ De todas essas unidades, 74,5% foram promovidas exclusivamente pelo poder público local ou por empresas públicas, que desde a década de 1980 vinham atuando fortemente na cidade, principalmente CDHU e COHAB-Bandeirante.

O quadro habitacional urbano levantado até esse período confirma a afirmação de Rolnik e colaboradores (2015) de que as políticas públicas de habitação social e a forma de provisão de moradias por elas estabelecidas desempenharam um papel de fundamental

²⁸ A título de comparação, em Piracicaba, que nesse período já possuía uma população urbana superior a 80 mil habitantes – além de sofrer um severo quadro de precariedade habitacional e urbana –, havia 31 conjuntos habitacionais, que somavam apenas 13.374 unidades habitacionais (comportando pouco mais de 13% da população urbana).

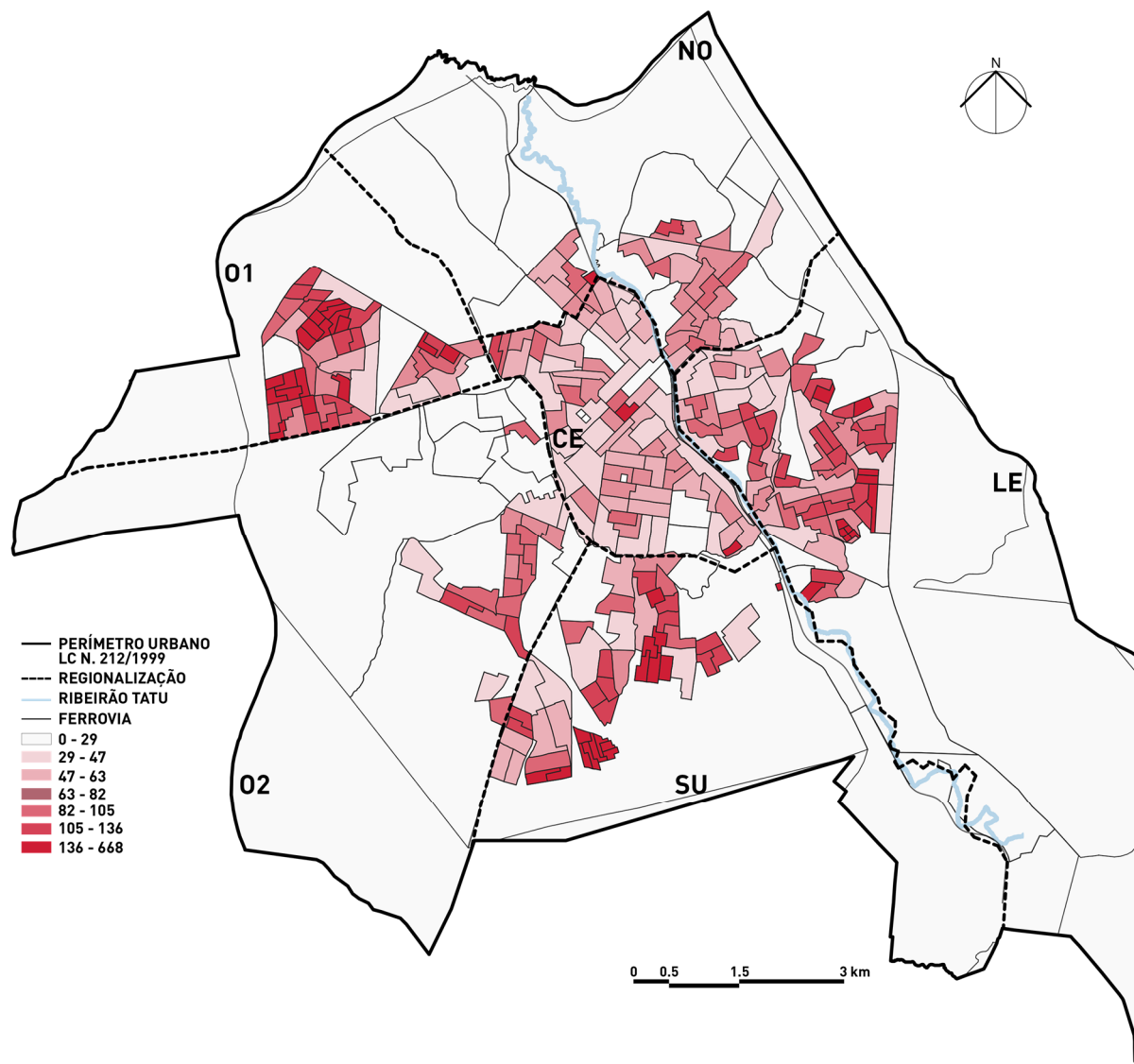
relevância na consolidação de um modelo disperso de expansão urbana, sobretudo no tocante à produção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas – onde o preço da terra é mais barato –, os quais reforçaram a segregação residencial dos segmentos populares em áreas homogêneas, com pouca oferta de empregos, equipamentos e serviços urbanos, bem como com restrições de mobilidade (em alguns casos).

Portanto, não seria um equívoco dizer que “o mercado imobiliário em ação conjunta com o Estado promoveu grande segregação social, induzindo a classe pobre a ocupar áreas periféricas” (QUEIROZ, 2007, p. 24). O modelo de desenvolvimento urbano adotado em nossas cidades, marcado por um padrão de produção e ocupação desigual do espaço urbano, relega a população de baixa renda a áreas mais distantes do núcleo central. Com efeito, com exceção das regiões Norte, Centro e uma porção da Oeste 2, o Anel Viário e o Ribeirão Tatu claramente se estabelecem como marcos divisórios em Limeira, pois repartem a parcela pobre do território e aquela destinada aos setores com maior poder aquisitivo.

Tais constatações podem ser facilmente vistas a partir dos indicadores socioeconômicos de densidade demográfica, distribuição domiciliar de renda e vulnerabilidade social, como será mostrado mais adiante, a partir de mapas elaborados com dados oficiais do Censo Demográfico do IBGE de 2000, os quais permitem visualizar esses indicadores nos distintos setores censitários da área urbana no período. A começar pela densidade demográfica (Mapa 31), as áreas periféricas das Regiões Oeste 1, Sul e Leste são as que apresentaram maior densidade em relação às demais regiões, bem como a região central. Até esse momento, essas eram as áreas exclusivas no tocante à aprovação desses conjuntos. Não por mera coincidência, essas são as regiões mais adensadas da cidade, variando em sua maioria entre 105 e 668 habitantes por hectare.

Ao sobrepor a densidade dos setores censitários à localização desses empreendimentos habitacionais de interesse social, a densidade demográfica urbana é mais alta, ou seja, de 136 a 668 hab./ha. Mesmo no caso das regiões Norte e Centro (setor censitário localizado na extremidade), que são setores menos adensados, aqueles com alta densidade também são conjuntos habitacionais.

Mapa 31 – Densidade demográfica de Limeira – 2000 (hab./ha.)

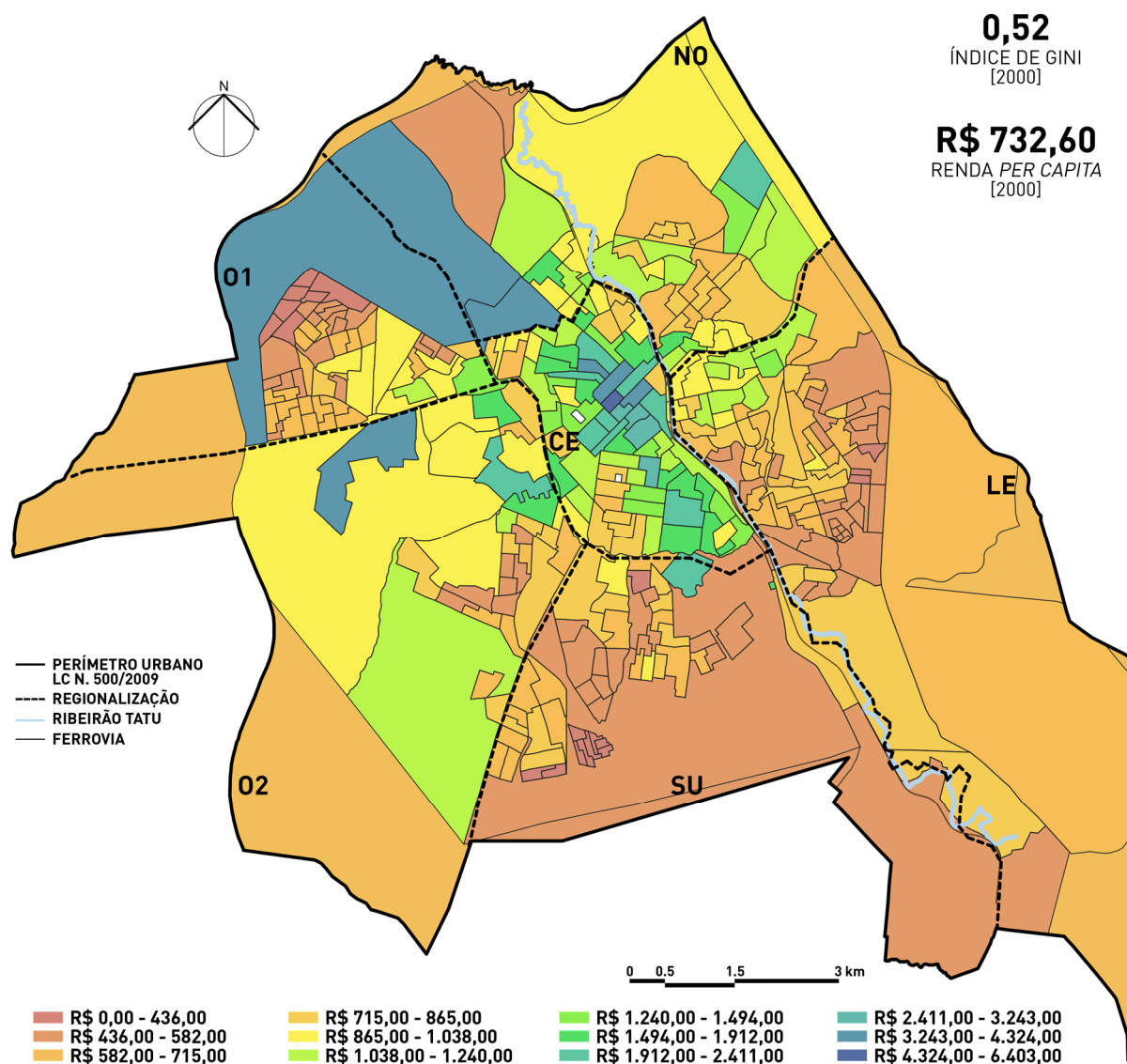


Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

Assim como no caso da densidade demográfica, os setores localizados nas extremidades da malha urbana das regiões Oeste 1, Sul e Leste são os que, até esse período, exibem os menores rendimentos por chefes de família, com uma renda mensal variando entre R\$ 0,00-436,00 reais, especialmente de R\$ 436,00 a R\$ 582,00. Ou seja, a renda média mensal dos responsáveis por domicílios nesses setores censitários era de até 4 S.M. (Mapa 32). Ademais, era nítida a linha divisória que vinha se formando na região Oeste 2, que rapidamente delimitaria ao longo dos próximos anos qual porção dessa região se manteria destinada aos segmentos de mais alta renda e, por contraste, aquela a ser ocupada pelos setores de renda média e baixa, através da implantação de loteamentos abertos e de conjuntos habitacionais promovidos pelo setor público.

O Ribeirão Tatu e o Anel Viário – que contorna toda a cidade e perpassa pelas seis regiões –, fazem um claro recorte territorial de renda. Para se ter dimensão disso, tomando como exemplo apenas a região central (uma das regiões menos densas da cidade), enquanto a renda média mensal desses chefes de domicílios alternava entre 6 e 42 salários mínimos na época, três das regiões mais populosas das cidades continham predominância de chefes de famílias cuja renda mensal era de até 3 S.M.

Mapa 32 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Limeira (2000)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; PNUD; IPEA; FJP.

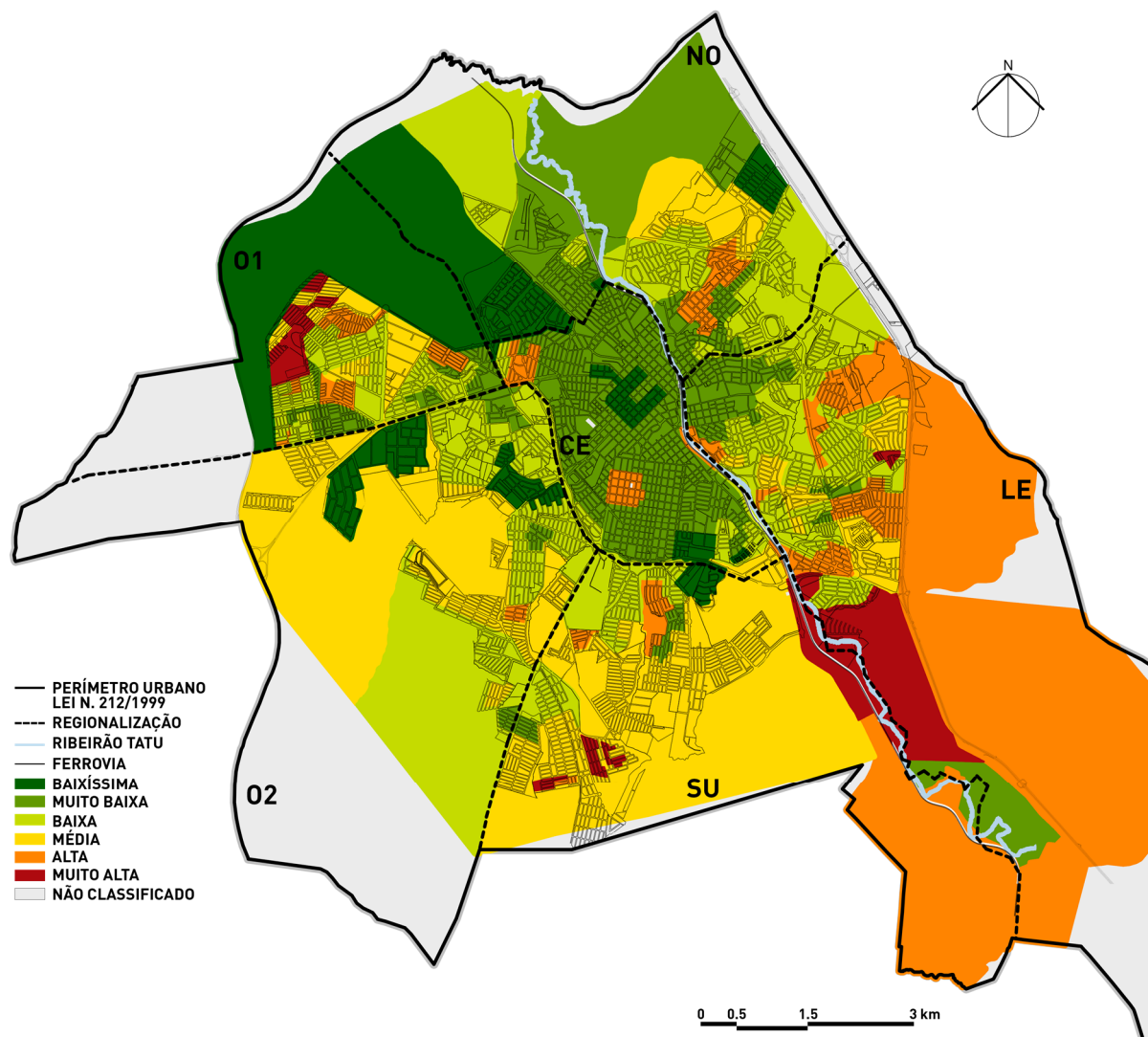
No tocante à questão de renda, outros dois dados são importantes: i) Índice de Gini e ii) Renda per capita. O primeiro instrumento permite avaliar o grau de concentração de renda em uma determinada localidade, de modo que, até 2000, a desigualdade econômica do município era de 0,52, o que representou um aumento em relação a 1991 (0,47). Dessa forma,

a diferença entre a renda dos mais pobres e dos mais ricos no município aumentou. Por outro lado, o indicador de renda per capita era de R\$ 732,60, em 2000, o que significou um crescimento de 29,6% em relação a 1991 (R\$ 565,26). A taxa média anual de crescimento entre 1991 e 2000 foi de 2,92% (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Tais questões socioeconômicas, combinadas às dimensões demográficas, permitem ainda, por meio do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, decompor e espacializar as múltiplas condições de vida ali encontradas. Nestes termos, o IPVS dos setores urbanos se manteve entre médio e baixíssimo até 2000 (Mapa 33). Isto implica dizer que grande parcela dos setores censitários apresentava níveis médios, baixos ou muito baixos de vulnerabilidade socioeconômica. Já os setores com menor vulnerabilidade social eram justamente aqueles localizados a Norte, Centro e Oeste 2, representando os setores cujos responsáveis pelos domicílios possuíam maiores níveis de renda e escolaridade.

O mesmo mapa evidencia, além disso, a existência de alguns bolsões de alta e altíssima vulnerabilidade social (baixos níveis de renda e escolaridade), sendo que cinco dos sete bolsões de pobreza estavam localizados (sem nenhuma surpresa) a Oeste 1, Sul e Leste, e correspondiam aos conjuntos habitacionais de interesse social já identificados; outros conjuntos e ocupações irregulares posteriormente foram urbanizados pela própria Prefeitura Municipal e transformados em bairros populares. Nessas regiões, conforme aumentava o raio de abrangência em relação ao centro da cidade, maiores foram os níveis de vulnerabilidade dos responsáveis pelos domicílios, até alcançar a extremidade da mancha urbana, onde os índices de pobreza são altíssimos.

Mapa 33 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Limeira (2000)



Fonte: Reelaboração própria com base em CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; SEADE; SUDOESTE SP.

A partir dessas considerações socioeconômicas e territoriais, serão tratados o déficit habitacional e a inadequação domiciliar. De acordo com os dados estatísticos da Fundação João Pinheiro, às necessidades acumuladas de construção de novas moradias (isto é, déficit habitacional absoluto) para atender as carências do município era de 4.644 domicílios em 2000, de modo que 4.433 desses domicílios correspondiam unicamente à área urbana (95,46%) (Tabela 25). Na escala intraurbana, portanto, 6,70% do estoque de domicílios particulares permanentes compunham o déficit habitacional até esse período, quando o Censo Demográfico registrou que a área urbana de Limeira possuía 66.122 domicílios.

Tabela 25 – Déficit habitacional básico em Limeira (2000)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
4.644	4.433	211	100,00	95,46	4,76

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

No caso da composição do déficit habitacional até esse período, destaca-se que esse indicador incluía dois componentes: domicílios improvisados e coabitação familiar (famílias conviventes em cômodos). Em outras palavras, o déficit quantitativo da cidade correspondia à somatória dos domicílios improvisados – cuja participação era de apenas 6,18% –, mas especialmente pelos domicílios particulares com famílias conviventes ou em cômodos, respectivamente com 84,67% e 9,18%, os quais requeriam a reposição dessas unidades domiciliares. Se considerar os componentes da FJP para aferir o déficit habitacional na cidade, sua principal problemática era a coabitação familiar. Além disso, nesse mesmo período não foram identificados domicílios rústicos, isto é, com algum grau de precariedade físico-construtiva (Tabela 26).

Como a pesquisa possui claro recorte de renda, importa estratificar esse indicador para delimitar quantos desses domicílios classificados como déficit habitacional correspondem exclusivamente aos segmentos com renda mensal de até 3 salários mínimos da época (Tabela 27). À vista disso, do total 4.433 domicílios urbanos, cerca de 67% deles referem-se àqueles com renda de até 3 S.M., que somam 2.974 domicílios. Sem qualquer surpresa, pouco mais de dois terços do déficit habitacional correspondiam aos setores socioeconômicos mais vulneráveis. Tal dinâmica se repete quando se observa individualmente os números absolutos e as respectivas porcentagens dos componentes desse indicador, mostrando que mais da metade dos domicílios improvisados e das famílias em situação de coabitação correspondem aos estratos sociais de menor renda.

Tabela 26 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	274	3.752	407	-	4.433
PERCENTUAL	6,18	84,64	9,18	-	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 27 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	234	2.455	285	-	2.974
PERCENTUAL	85,40	65,43	70,02	-	67,09

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Inversamente, a inadequação de domicílios revela outras questões que diferem do que se verificou com o déficit habitacional. A primeira delas diz respeito à equivalência em percentual da inadequação em relação aos domicílios particulares permanentes urbanos, que era de 11,45%. Isto indica, portanto, que no ano 2000, o déficit qualitativo era maior que o quantitativo, embora não fossem identificadas ocupações irregulares em Limeira, de modo que esses domicílios inadequados encontravam-se inseridos nos diversos bairros populares. Ademais, dos quatro componentes que compõem este indicador, o adensamento excessivo de domicílios próprios é aquele com maior participação em valores absolutos, demonstrando que, mesmo que os domicílios inadequados possam apresentar mais de uma inadequação, grande parcela deles possuem alta densidade, tal como inadequação fundiária (Tabela 28).

Ainda no tocante aos domicílios urbanos inadequados, nota-se que uma boa parte deles correspondem àqueles com renda de até 3 salários mínimos (Tabela 29). A exemplo disso, tem-se o adensamento excessivo de domicílios, cujo percentual dessa faixa de renda chega a quase 43%, assim como ocorre com a carência de infraestrutura, com 52,33%, mas também vemos casos onde os domicílios com renda inferior a 3 S.M. é de quase dois terços do total, como é o caso dos domicílios sem banheiro. Curiosamente, apenas uma pequena parte da inadequação fundiária refere-se aos domicílios de baixa renda (27,91%), isto porque Limeira possui muitas chácaras de recreio clandestinas tanto na área urbana quanto rural, normalmente de propriedade dos estratos de renda média-alta.

Tabela 28 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.788	4.283	684	816	-
PERCENTUAL	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 29 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	499	1.813	444	427	-
PERCENTUAL	27,91	42,33	64,91	52,33	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

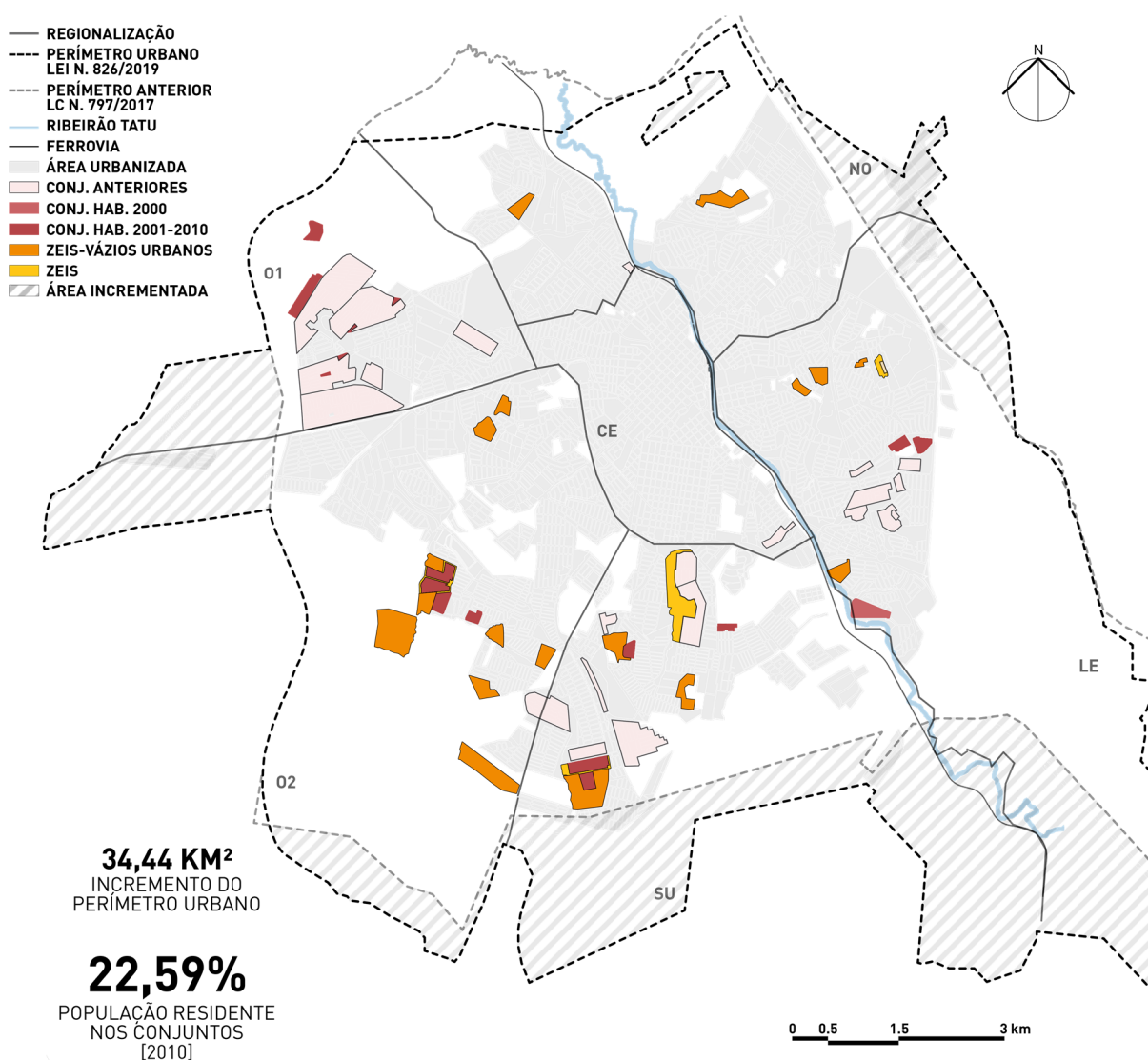
Com base nessas informações, era de se esperar que as políticas públicas habitacionais seguintes – sejam elas políticas de produção direta, quanto aquelas voltadas à qualificação do estoque existente –, pudessem ao menos enfrentar esse passivo acumulado. Para analisar essa relação no intervalo 2001-2010, o ponto de partida é a produção habitacional, que foi de 2.926 unidades habitacionais, o que permite estimar uma provisão média de cerca de 292 novas moradias por ano. A partir disso, cabe considerar que os valores absolutos do déficit quantitativo referente às faixas de renda de até 3 S.M., em 2000, era de 2.974 domicílios. Conseqüentemente, essa produção representou 98,39% do déficit. Ou seja, quase a totalidade das necessidades habitacionais desse segmento foi atendida pela construção de novas moradias. Um volume quantitativo expressivo! O que não quer dizer, contudo, que a cidade chegou próxima de equacionar seu déficit de moradias, até mesmo porque esse valor retratava a situação de um recorte temporal específico, que varia de acordo com as diversas dinâmicas socioeconômicas e demográficas.

Em relação à inadequação familiar, é mais difícil mensurar essas políticas, até porque, diferente da produção habitacional, a Secretaria de Habitação da Prefeitura de Limeira (SEHAB) não possui um banco de dados sistematizados sobre essas iniciativas qualitativas. No entanto, a SEHAB reconhece a necessidade de implantação de programas de reurbanização de lotes, regularização fundiária, assim como de enfrentamento da inadequação habitacional e das carências de infraestrutura, o que se materializou na formulação do seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), nessa mesma década. Ademais, cumpre incorporar dados de outros estudos, de indicadores de habitação referentes à porcentagem da população em domicílios com acesso a água encanada, energia elétrica e coleta de lixo melhoraram ao longo dos anos (entre 2000 e 2010). Juntos, esses indicadores chegaram em 2010 a índices médios de 99,6%. A condição de moradia da população em domicílios com banheiro, entretanto, na mesma época era de apenas 97,5%, o que já era apontado pela FJP como a terceira maior inadequação da cidade (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Os novos empreendimentos continuaram a ser implantados nas regiões Oeste 1, Leste e Sul, reforçando a consolidação dessas periferias, afinal os novos conjuntos habitacionais

foram aprovados e implantados em áreas remanescentes de outros conjuntos habitacionais mais antigos (principalmente pelo PAR e CDHU) ou em terrenos próximos. Enfim, avançaram em direção às áreas rurais e ao limite do perímetro urbano, especialmente a O1 e SU. Entretanto, esse período também inaugurou a produção habitacional na região Oeste 2, com destaque para atuação da Prefeitura Municipal e da CDHU, que pressionou pela criação de um novo foco de urbanização num setor historicamente reservado aos estratos de alta renda (Mapa 34).

Mapa 34 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Limeira (2001-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados da COHAB-BANDEIRANTE; CEF, 2020; PML, 2020; MDR, 2021.

Independente da região onde esses conjuntos foram viabilizados, nesse período houve uma quase totalidade de inserção em áreas contíguas à malha urbana, ainda que nos seus limites, em periferias consolidadas. A única exceção foi um empreendimento de lotes

urbanizados realizado pela Prefeitura Municipal, na região O1, totalmente descolada da malha urbana, próxima à Rod. dos Bandeirantes e relativamente aproximada ao perímetro urbano.

Outra característica do intervalo 2001-2010 foi que todos os conjuntos aprovados foram de pequeno e médio porte, além de majoritariamente terem sido promovidos por iniciativa pública. A Prefeitura Municipal, através da SEHAB, foi o principal agente promotor, responsável por 48,84% dos conjuntos, seguida pelo governo federal (31,48%), por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do PMCMV, e por último o governo estadual, com 19,69%, por meio da CDHU. Além dos conjuntos habitacionais aprovados nesse momento, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram o instrumento muito eficaz na consolidação do novo vetor de expansão à Oeste 2, assim como garantiu a manutenção do processo de periferização e de segregação residencial – ao menos dos estratos de até 3 S.M.

Ao destinar áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos, o Plano Diretor Territorial Ambiental de Limeira (Lei Complementar nº 442, de 2009), estabeleceu duas categorias de ZEIS: i) áreas correspondentes aos “conjuntos habitacionais e loteamentos de interesse social implantados irregular ou clandestinamente até a data de publicação desta Lei” (LIMEIRA, 2009, p. 35), que na época eram apenas quatro empreendimentos; e ii) vazios urbanos, que formam a grande maioria e foram pulverizadas em diversas regiões da cidade. Todavia, até o momento da investigação não foi encontrada uma legislação específica que regulamentasse quaisquer dessas modalidades.

Com exceção das ZEIS referentes a conjuntos e loteamentos habitacionais populares a serem regularizados, que são locais já consolidados, a demarcação das ZEIS–Vazios Urbanos poderia ser um importante instrumento de fortalecimento de uma inserção mais justa dessa população no espaço, em vazios bem localizados e dotados de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Entretanto, essas obedeceram a uma lógica dispersa de produção periférica do espaço urbano, reproduzindo o que as precedentes políticas habitacionais já vinham fazendo. Esse instrumento pouco ousou frente ao processo de segregação socioespacial em curso. Pelo contrário, da forma como ocorreu a demarcação dessas áreas, é provável que vejamos nos próximos anos um adensamento por conjuntos habitacionais ainda maior na região Sul e, principalmente, a Oeste 2.

Devido ao esgotamento espacial da região Oeste 1 – tanto pela Rod. dos Bandeirantes quanto pelo limite do perímetro urbano –, esse setor foi descartado na implantação das ZEIS, que acabaram se dispersando num efeito pulverizado para as regiões Leste (explorando uma porção dessa região que historicamente abrigava população de renda média) e também ao

Norte da mancha urbana, em áreas residuais periféricas e próximas aos mais novos loteamentos fechados de luxo da cidade.

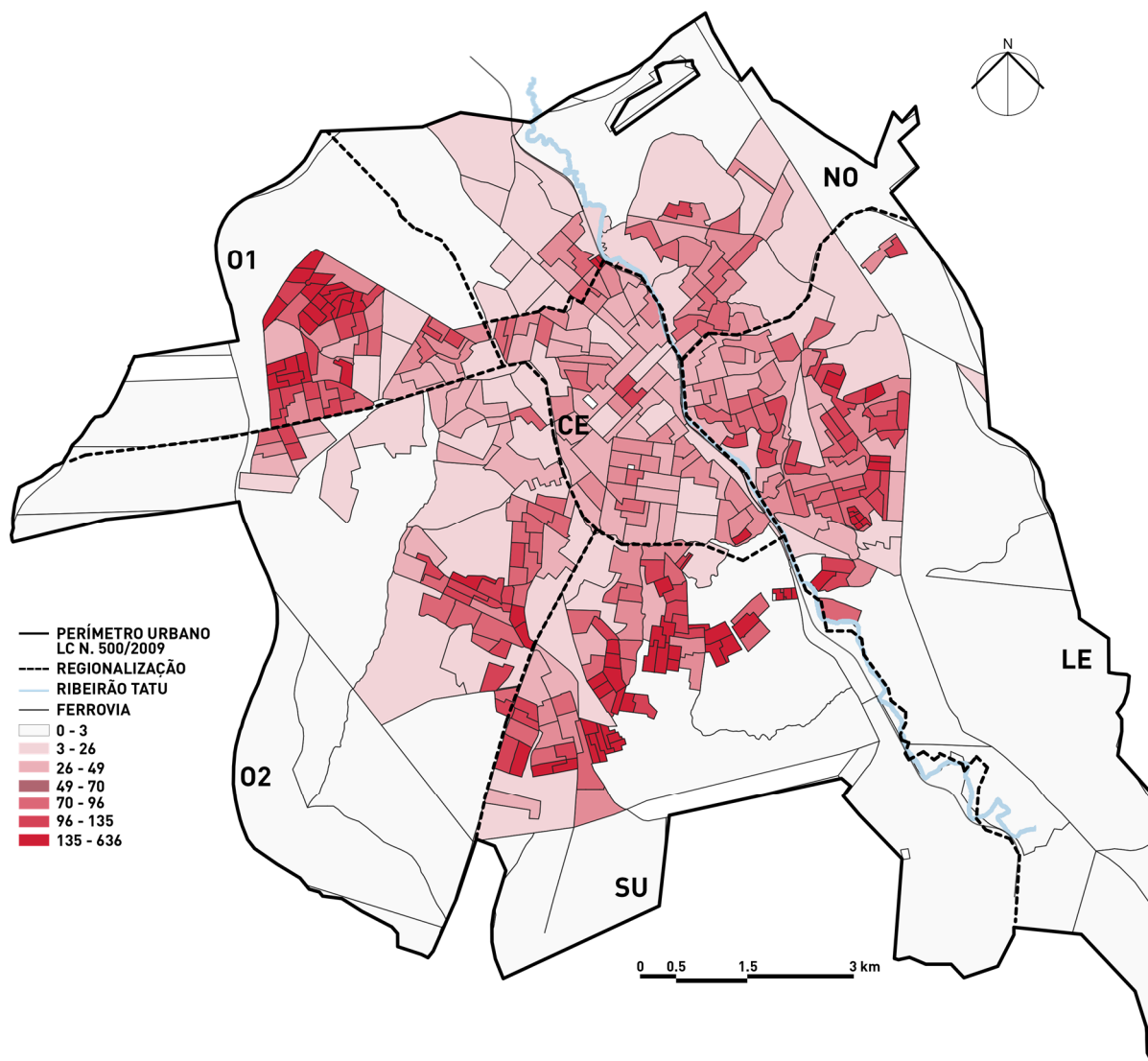
Até 2010, 22,59% de toda a população urbana residia em conjuntos habitacionais de interesse social (cerca de 60.486 pessoas), o que representou um aumento de 1,21% em relação a 2000, quando esse percentual era de 21,38. Já o perímetro urbano, embora desde 2005 tivesse uma área significativa para expansão física, teve uma nova ampliação em 2009, que foi um dos maiores incrementos de área urbana já feitos no século XXI. Sobre isto, o que vimos foi um extravasamento da área urbana para além das duas barreiras representadas pelas principais rodovias que cortam o município (Rod. Anhanguera a Norte/Leste, bem como Rod. dos Bandeirantes a Oeste). Porém, o que mais chama atenção é o fato de novamente a região Sul – justamente o território em que as políticas de habitação social vinham se aproximando do limite urbano – ter sido a que sofreu maior incremento de área, preparando terreno para o que atualmente se configura como um dos grandes vetores de expansão imobiliária, não somente da população de mais baixa renda, mas também de classe média.

Os impactos dessa forma de produção habitacional no espaço urbano continuam se fazendo sentir nos indicadores socioeconômicos. Porém, para dirimir quaisquer eventuais enganos de simplificação interpretativa, é preciso ponderar que as políticas habitacionais não são as únicas ações responsáveis pelo processo de segregação socioespacial, mas é importante reconhecer sua contribuição na manutenção dessas dinâmicas. Para exemplificar, pode-se citar a densidade demográfica em 2010, que mostra que os setores censitários mais adensados eram justamente os das franjas urbanas, mas não qualquer uma delas: o adensamento é maior em quatro regiões que formam um arco inferior, que se estende desde Leste a Oeste, que são regiões que vêm sendo que exaustivamente citadas. Essas são as regiões que possuem os piores indicadores. Mas são justamente elas que se tornaram palco da expansão estatal na provisão de moradias (Mapa 35).

Se antes essas áreas com maior densidade correspondiam aos conjuntos habitacionais, o mesmo não se pode dizer a partir do ano de 2010. Isto porque ainda existia uma clara correspondência entre as altas densidade e esses conjuntos, porém, os bairros populares que se formaram no entorno desses conjuntos habitacionais de interesse social também passaram a apresentar densidades semelhantes ou mais altas. Assim sendo, em sua maioria o índice nesses empreendimentos fica em torno de 135 e 636 hab./ha, com bairros igualmente densos, ou entre 96-135 hab./ha. Além disso, outro agravante refere-se à inserção das ZEIS de vazios urbanos em áreas limítrofes à malha urbana, que, quando utilizadas para a produção de moradias, tendem a consolidar e adensar essas porções segregadas e periféricas, em raios cada vez maiores da porção central da cidade, da oferta de empregos, dos serviços, da infraestrutura

etc. Como consequência, será necessário “levar a cidade” até esses novos territórios, o que será possível de se observar a partir dos dados do próximo Censo Demográfico.

Mapa 35 – Densidade demográfica de Limeira – 2010 (hab./ha.)



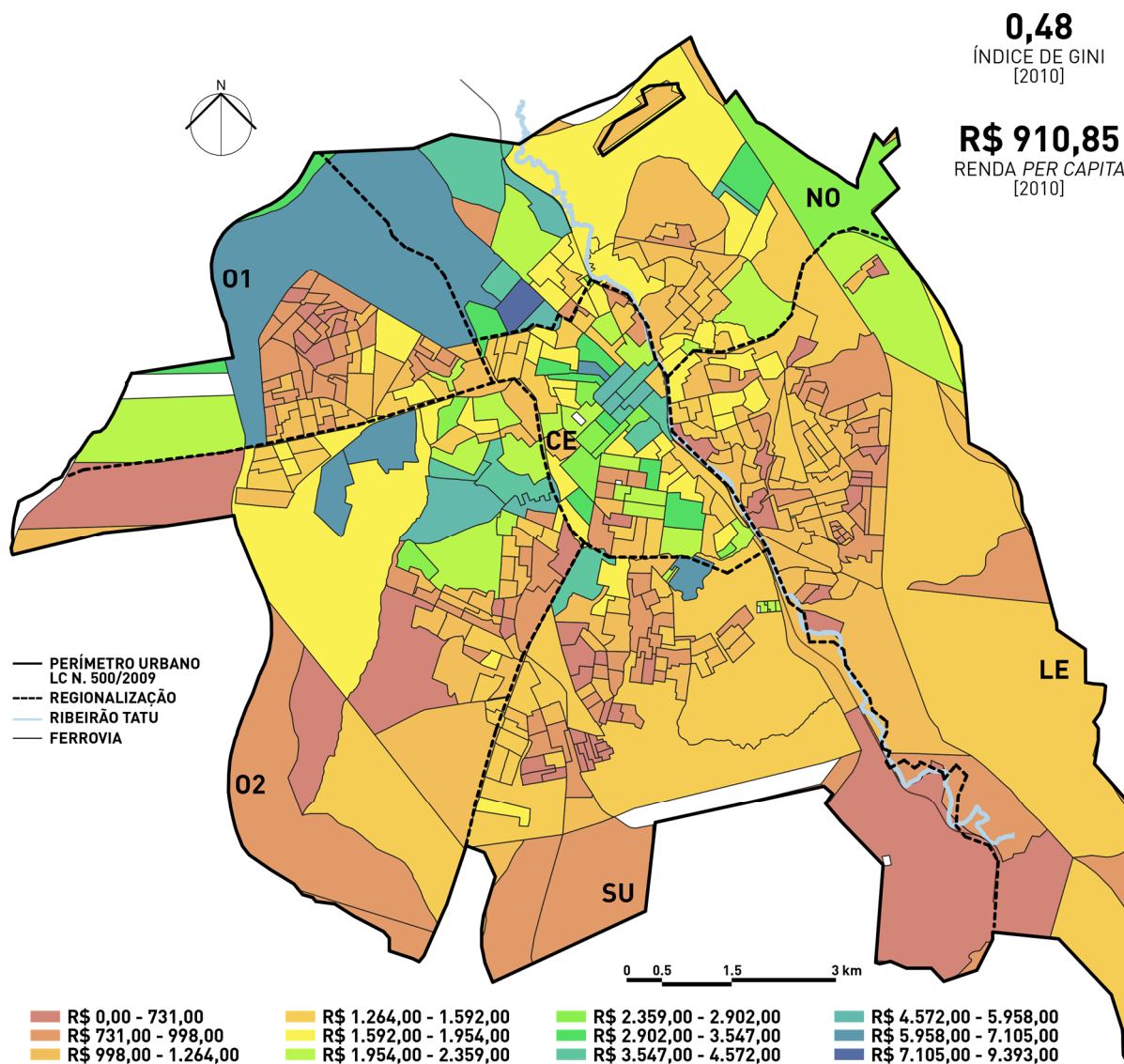
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

Em 2010, o grau de concentração de renda na cidade de Limeira chegou a 0,48, com uma redução de 0,5 pontos em relação a 2000, quando havia atingido o maior patamar desde 1991, com 0,52. Dessa forma, a diferença de rendimento entre os mais ricos e os mais pobres diminuiu, acompanhada de uma redução da porcentagem de pessoas pobres e extremamente pobres. Já a renda per capita, com uma taxa média de crescimento ao ano de 2,20, saltou de R\$ 732,60, em 2000, para R\$ 910,00, na última década. Sobre isso, a se considerar o salário mínimo da época (R\$ 510,00), a renda per capita do município, em 2010 era tão-só de 1,8 S.M. (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Ainda tendo o Anel Viário e o Ribeirão Tatu como delimitadores entre setores pobres e de alta renda, a distribuição de renda média dos responsáveis por domicílios pouco se alterou em relação a 2000 (Mapa de 36). E ainda que a região central aparente ter aprofundado o processo de ocupação de suas extremidades pelos setores de menor renda, ainda é muito clara qual é a predominância de renda nessa região, bem como as várias possibilidades de acesso à terra e a moradia nesses espaços por uma população cujos chefes de famílias recebem até R\$ 1.264,00 mensais (pouco mais de três salários mínimos da época). Essa foi a região que, desde a década de 1960 até 2010, havia implantado apenas um conjunto habitacional, e que hoje é habitado pela classe média baixa.

As regiões LE, SU e O1 continuaram reproduzindo um mesmo padrão de concentrar os menores rendimentos médios dos responsáveis por domicílios, muitos deles inseridos nos setores censitários correspondentes a conjuntos habitacionais, além dos bairros populares abertos por outros empreendimentos. A O2, porém, foi uma das regiões que passou por um processo de subdivisão interna no quesito renda. Para melhor explicar, esse setor – sobretudo ao longo da rodovia que liga a cidade até Piracicaba –, foi historicamente ocupado por diversos loteamentos fechados de alta renda, e assim se manteve até o início do século XXI, quando a porção oposta da O2 (e que faz divisa com a SU) passou a receber não somente conjuntos habitacionais, que posteriormente deram origem a outros loteamentos, mas também tiveram vários de seus vazios urbanos demarcados como ZEIS. Como reflexo disso, o mapa de renda mostra uma divisão onde terminam os setores de média e alta renda e onde se inicia o de baixa renda. Tal estratificação territorial antes não se observava tão claramente.

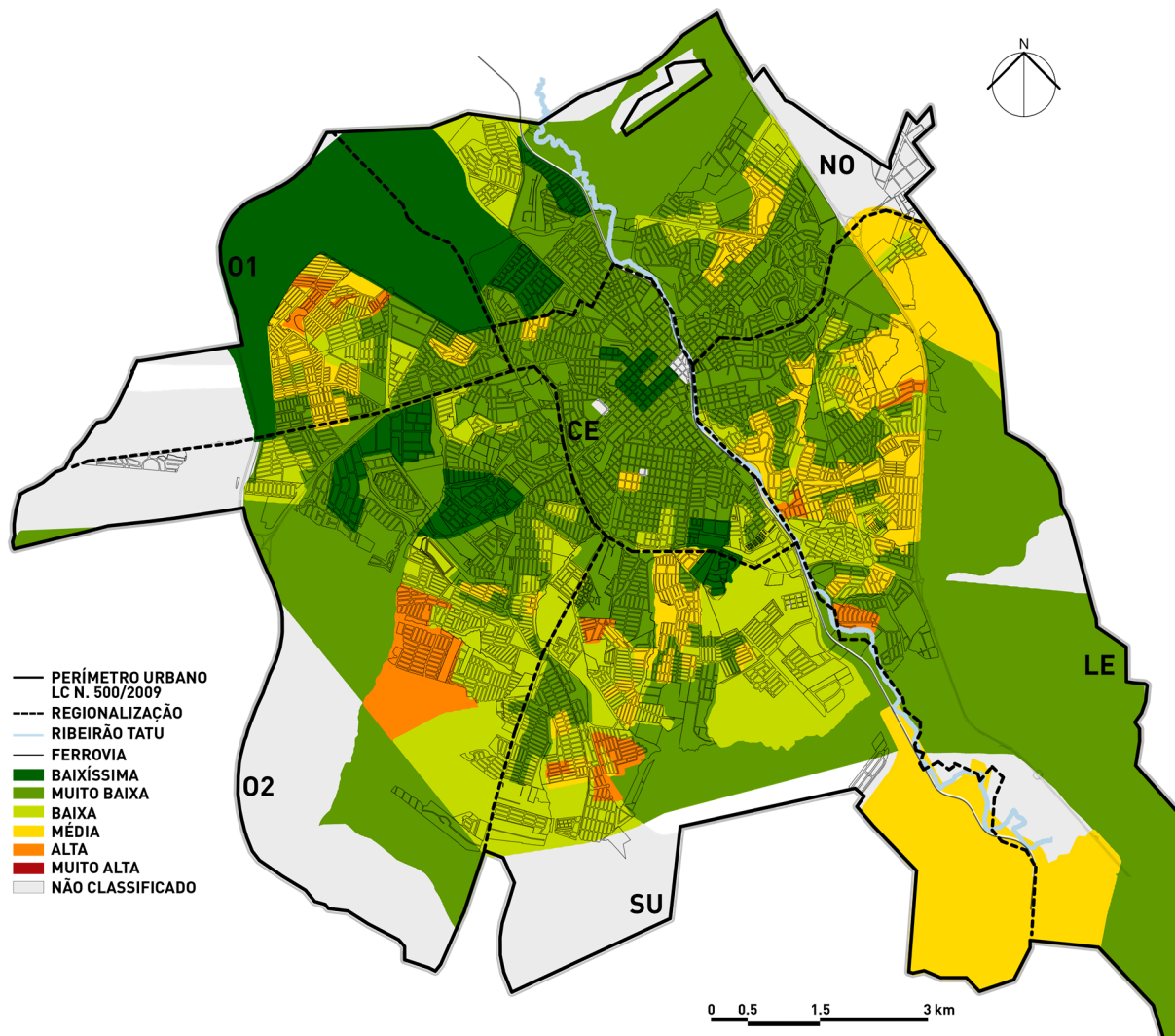
Mapa 36 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Limeira (2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; PNUD; IPEA; FJP.

O Índice de Vulnerabilidade Social melhorou de modo geral em 2010. Mais setores censitários passaram a apresentar baixa ou baixíssima vulnerabilidade, se estendendo, inclusive, a algumas áreas periféricas da cidade (Mapa 37). Apesar disso, os setores antes identificados com altíssima vulnerabilidade, nesse período ainda apresentavam alta vulnerabilidade (isto é, apenas saíram do último para o penúltimo grupo da escala), o que não significou uma melhora significativa na condição socioeconômica das 16.638 pessoas que lá viviam (equivalente a 6,21% de toda a população urbana). Ainda assim, foi possível observar uma ligeira evolução do IPVS nesses setores, onde não foram mais identificados bolsões de pobreza.

Mapa 37 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Limeira (2010)



Fonte: Reelaboração própria com base em CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; SEADE.

Ao final desse período, um ponto importante a ser mencionado na política habitacional foi a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2010, como exigência da Lei Federal nº 11.124/2005. Dentre os objetivos traçados, destaca-se “o equacionamento do déficit habitacional projetado no tempo, compreendendo a demanda demográfica por unidades habitacionais por parte de novas famílias” (PLHIS-LIMEIRA, 2010, p. 27). À vista disso, segundo o correspondente caderno de estratégia de ação, foram propostos quatro linhas de programas habitacionais: a) produção habitacional; b) provisão de loteamentos adequados; c) urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários; e d) destinação de áreas urbanas à habitação. Ao menos teoricamente, foi reconhecida a necessidade de reposição do estoque, bem como de melhoramento do existente.

Entretanto, quando se parte para as ações, ocorre uma confusão entre déficit habitacional e demanda. Isto porque a forma como esses termos foram utilizados no PLHIS os coloca como sinônimos, o que não foge do padrão como alguns gestores e planejadores também enxergam esses conceitos. Para melhor explicar como se dá essa “confusão”, o primeiro dado trazido pelo PLHIS destaca o déficit habitacional, com base no levantamento realizado pela própria equipe que o elaborou. Em seguida, esse dado é confrontado com o déficit da Fundação João Pinheiro (FJP) como forma de validar que os domicílios quantificados não estão em desacordo com outras fontes. Não obstante, na seção subsequente é feito um cálculo de ‘demanda projetada’ – com intuito de estimar qual seria o déficit habitacional no ano de 2020 –, comparando-o com a ‘demanda pesquisada’, que corresponde justamente aos domicílios classificados como déficit habitacional. Essa lógica demonstra uma ausência de compreensão quanto à distinção desses termos e suas implicações nas políticas habitacionais.

Apesar de tratar de um diagnóstico de interesse social, em nenhum momento foi feita uma clara distinção de qual faixa de renda se tratava, o que fica ainda mais evidente quando são comparados os valores de déficit (que não se sabe se é total ou urbano) e o déficit habitacional estimado pela FJP.

Outra questão que deve ser mencionada é que o número absoluto do déficit urbano trazido pelo PLHIS referente ao ano de 2010 é, na verdade, o déficit habitacional calculado para 2000. É provável que isso tenha ocorrido pelo fato deste Plano ter sido elaborado entre 2009-2010, isto é, antes da liberação dos dados oficiais pela FJP, os quais poderiam servir como referência para os gestores, técnicos e planejadores. Todavia, isso repercutiu, inclusive, na própria projeção, que estimou que a demanda (entendida como déficit), em 11 anos, saltaria de 4.573 domicílios para apenas 5.602 no ano de 2020 (um incremento de 22,50%). Ademais, para além da região central, uma das principais regiões que concentravam essas ‘demandas’ eram as Oeste 1, Sul e Leste, justamente os setores que concentram a população de baixa renda, tal como aqueles que vinham sendo alvo das políticas de habitação social nos últimos anos.

Sem embargo, esses números estão em desacordo com o que foi calculado pela FJP em 2010 (Tabela 30), pois o déficit habitacional urbano nesse período era de 8.953 domicílios²⁹, equivalente a uma margem de 51,08% dos domicílios estimados. Afora essas questões do PLHIS, agora serão considerados unicamente os dados da FJP, os quais revelam que, em

²⁹ Esse passivo do déficit habitacional urbano equivalia a 10,94% dos domicílios particulares permanentes urbanos levantados pelo Censo Demográfico do IBGE em 2010, que era de 81.863. Logo, da mesma forma que o valor absoluto do déficit aumentou no intervalo de 2000-2010, era de se esperar que assim ocorresse com o seu percentual em relação aos domicílios limeirenses, que representou um aumento de quase quatro pontos e meio percentuais em relação à década anterior.

relação à década passada, o aumento do déficit habitacional foi de 101,96%. Ou seja, a necessidade de reposição de estoque na área urbana mais do que dobrou no intervalo de 2000-2010, enquanto o déficit habitacional rural, que já era baixo, diminuiu.

Tabela 30 – Déficit habitacional em Limeira (2010)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
9.052	8.953	99	100,00	98,91	1,11

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Dentre os principais componentes do indicador, evidencia-se a coabitação familiar, que já era um problema alarmante desde 2000, quando sozinho participava com 93,82% do déficit habitacional urbano. Todavia, em 2010, seu percentual diminuiu para 45,20% do total urbano, e com isso reduzindo metade do que era antes (Tabela 31). Em segundo lugar, chama atenção um dos novos componentes que passaram a integrar esse indicador na revisão metodológica da FJP: o ônus excessivo com aluguel figura com uma participação nada inexpressiva de 41,42%, seguida também pelo adensamento excessivo de domicílios alugados, com 12%. Isto não significa que esses componentes não existiam antes, entretanto, quando passam a integrar o cálculo do déficit habitacional, ambos mostram o quanto a problemática do aluguel impacta as necessidades por moradia.

Ainda em relação à década anterior, o déficit habitacional dos domicílios das faixas de renda de até 3 salários mínimos em 2010 aumentou em mais de dois terços, chegando a 5.092, equivalente a 56,9% de todo o déficit habitacional urbano (Tabela 32). Ainda assim, houve uma redução de oito pontos percentuais do déficit habitacional básico urbano dos domicílios de menor renda em relação ao valor absoluto total. Embora o déficit habitacional dos setores populares tenha aumentado, sua participação no déficit total diminuiu em mais de 10%. Além disso, é preciso considerar que nesse intervalo de dez anos também precisaram ser incorporadas as dinâmicas demográficas locais e regionais e os fatores econômicos que interferem diretamente na formação desse passivo.

Dentre os componentes mais emergentes identificados nos domicílios que compõem o déficit da população mais vulnerável, o ônus excessivo com aluguel é o único componente que atingirá esse segmento em sua totalidade. Já os domicílios precários – com aproximadamente 75,8%, e considerando o adensamento excessivo de domicílios alugados, que corresponde a 46,6% do passivo total urbano – são exemplos de componentes que também atingem em sua maioria esses segmentos populares. Por fim, a coabitação familiar dessa mesma faixa de renda reduziu significativamente, saiu de um patamar de 65,9% em 2000 para apenas 19,5% em

2010, podendo-se inferir que essas famílias foram beneficiadas pela produção habitacional desse intervalo ou que tenham migrado para outra forma de déficit como, por exemplo, o aluguel com seu ônus excessivo.

Tabela 31 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	124	4.047	3.708	1.074	8.953
PERCENTUAL	1,39	45,20	41,42	12,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 32 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	94	789	3.708	501	5.092
PERCENTUAL	75,81	19,50	100,00	46,65	56,87

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Em suma, no ano de 2010, observou-se que, com exceção da carência de infraestrutura que aumentou, os demais componentes sofreram quedas significativas em seus valores absolutos. Com efeito, a inadequação urbana foi estimada em 3.136 domicílios, equivalente a 3,83% dos domicílios particulares permanentes, o que a princípio se apresentou como uma significativa queda em relação à década anterior, quando chegou a 11,45%. No entanto, é preciso relativizar que um importante componente foi retirado do cálculo deste indicador, a inadequação fundiária, que no ano 2000 era a segunda maior problemática da cidade. De acordo com a FJP (2018), isso ocorreu pela ausência de informações do Censo de 2010. Sendo assim, possivelmente esse valor total seria ainda maior. Desconsiderando este fator, os principais componentes nesse momento eram o adensamento excessivo, que se manteve predominante desde o último decênio, seguido pela carência de infraestrutura e, por último, dos domicílios sem banheiro (Tabela 33).

Menos da metade dos domicílios inadequados correspondem àqueles com renda de até 3 salários mínimos (47,67%), como reflexo da melhora nas condições de moradia até 2010, e que se estendeu aos domicílios de baixa renda (Tabela 34). As principais melhorias podem ser

observadas nos componentes de adensamento excessivo, que reduziu em 50%, mas também pelos domicílios sem banheiro, com redução de 46%. O pior desempenho observado nesse intervalo de década foi a carência de infraestrutura, que caiu apenas 5%.

Tabela 33 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.759	284	1.093	3.136
PERCENTUAL	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 34 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	906	204	406	1.495
PERCENTUAL	51,51	71,83	37,15	47,67

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Para atender a ‘demanda apurada’, o PLHIS categorizou as prioridades de ação partir de 2010 em: i) provisão habitacional para famílias com renda igual ou inferior a 1 salário mínimo; ii) regularização de lotes; iii) tratamento das Zonas Especiais de Interesse Social; iv) produção habitacional para famílias com renda entre 1 e” 3 salários mínimos; v) melhorias habitacionais; e v) produção de novas unidades habitacionais individuais. Há uma clara priorização de políticas de reposição do estoque – com um caráter notadamente quantitativo em pelo menos em três dessas linhas –, que irá se desdobrar em políticas e ações alinhadas com essas prioridades. Como reflexo disso, correr-se-ia o risco de secundarizar políticas de caráter qualitativo, conquanto os dados anteriores mostrem que a inadequação domiciliar nos estratos de menor renda não supera o déficit habitacional em valores absolutos.

Os anos seguintes significaram um arrefecimento geral das políticas habitacionais de interesse social em Limeira, de forma que os programas que se sobressaíram em abrangência de atendimento foram aqueles que priorizavam a produção de moradias. Com efeito, entre 2011 e 2020, 2.156 novas unidades habitacionais foram produzidas, replicando o que já vinha ocorrendo desde a última década, todas promovidas pelo poder público e distribuídas da seguinte forma: 2.035 moradias pelo PMCMV-Faixa 1 ou Entidades – sendo o único município aqui estudado que produziu nessa modalidade –, isto é, 94,39% de toda produção foi feita no

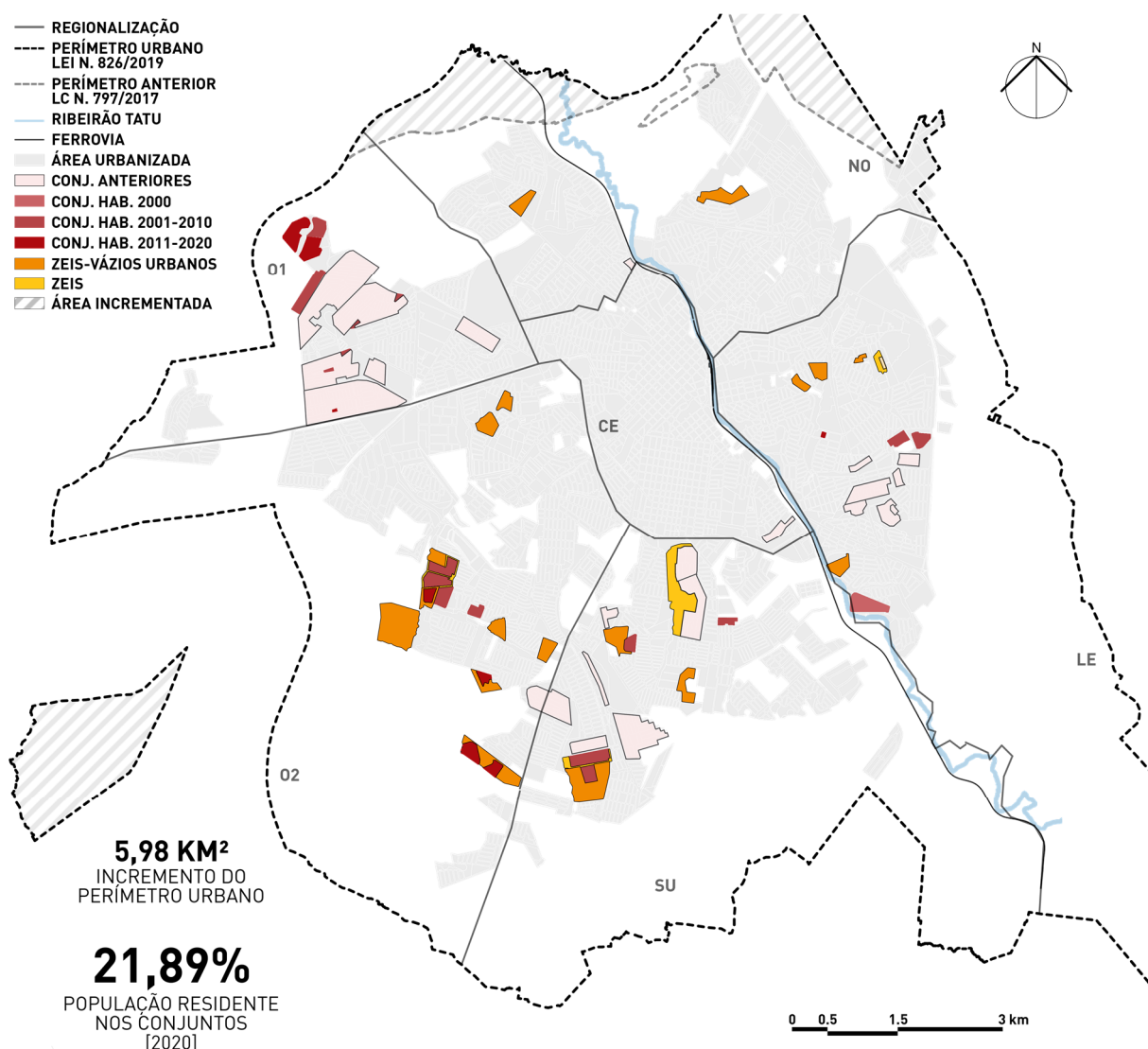
bojo de um programa federal; 3,15% pela Prefeitura Municipal, equivalente a 68 unidades habitacionais; e tão-somente 2,46% pela CDHU, totalizando 53 novas moradias, sendo um desses empreendimentos o Programa Vila Dignidade, voltado excepcionalmente para idosos independentes e de baixa renda.

Se se considerasse a produção habitacional de uma década, teríamos uma média anual de 215 novas moradias no último decênio. No entanto, o que efetivamente foi implantado é um menos animador. Esse fluxo de produção se manteve apenas entre os anos de 2011-2015, tendo o último empreendimento habitacional sido aprovado em 2016, do PMCMV-Entidades, com 740 unidades habitacionais, porém, a verdade é que até o momento as famílias aguardam o início da obra, que tem se arrastado por mais de quatro anos. A despeito disso, desde 2018 a Prefeitura Municipal vem sinalizado duas novas áreas para a promoção de futuros novos empreendimentos habitacionais, sendo um deles na região Oeste 1, precisamente em uma das porções mais densas da malha urbana – especialmente pela presença de grandes conjuntos –, o qual, caso se efetive, irá aproximar ainda mais a urbanização da Rod. dos Bandeirantes e do perímetro urbano. Mas também há a região Sul, que há algum tempo não tem sido alvo das políticas de habitação quanto à produção.³⁰

Os poucos conjuntos habitacionais aprovados na última década foram implantados nas quatro regiões do arco inferior da mancha urbana (Mapa 38). Com exceção dos dois conjuntos de pequeno porte realizados pela CDHU, em áreas remanescentes de bairros populares consolidados, os demais novos conjuntos habitacionais, conquanto também localizados em regiões já consolidadas, têm inserção urbana longe de apresentar qualquer continuidade, visto que foram inseridos no limite da malha urbana. Sendo assim, além de serem monofuncionais em sua essência, têm servido de atrativo à urbanização para porções do território com características marcadamente rurais, tanto no tocante à paisagem urbana, mas principalmente pela baixa infraestrutura, esparso acesso ao transporte público, aos serviços urbanos e à educação. Nesse processo, destaca-se a produção do PMCMV, nas duas regiões Oeste, com grandes conjuntos que irão abrigar uma população superior a 6.600 pessoas.

³⁰ A esse respeito, ver matéria “Prefeitura anuncia duas novas áreas para habitação social”. Prefeitura Municipal de Limeira-SEHAB. Disponível em: <https://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/news_hotsite.php?id=7&news=5935>. Acesso em: 25 jan. 2021.

Mapa 38 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Limeira (2011-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da COHAB-BANDEIRANTE; CEF, 2020; PML, 2020; MDR, 2021.

O mapa anterior expõe as mesmas ZEIS demarcadas desde 2009: desde então não foram demarcadas novas Zonas Especiais de Interesse Social, o que se espera que aconteça na próxima revisão do Plano Diretor, que deu os seus primeiros passos em 2019 pelo Decreto Municipal nº 258/19, que criou a Comissão Gestora do Processo de Revisão do Plano Diretor. No entanto, esse processo encontra-se atualmente paralisado. Das 18 ZEIS–Vazios Urbanos demarcadas no período, apenas duas foram realmente utilizadas para produção habitacional, tanto pela Prefeitura Municipal quanto para o PMCMV. Ou seja, onze anos após a demarcação dessas ZEIS, esses mesmos vazios urbanos permanecem sem cumprir função social, tendo ocorrido o mesmo com os vazios melhor localizados e que poderiam proporcionar vantagens locacionais e melhor inserção urbana aos seus residentes, assim como aproveitamento da

infraestrutura urbana existente pelo poder público local. Na contramão disso, outras áreas continuam a ser utilizadas para a promoção desses empreendimentos, como é o caso do Cond. Residencial Limeira (395 unidades habitacionais), promovido pelo PMCMV, que foi implantado no limite do perímetro urbano a Oeste 1, numa área relativamente próxima de um corpo d'água, em setor já saturado justamente pela promoção pública e privada de moradias ao longo dos últimos anos.

Em 2010, o déficit habitacional urbano era de 8.953 domicílios, sendo que cerca de 5.092 domicílios correspondiam somente àqueles domicílios com renda mensal de até 3 S.M. (56,87%). No intervalo de 2011 a 2020 foram aprovados e/ou implantados por meio do PMCMV, CDHU e Prefeitura Municipal, 2.156 unidades habitacionais. Montante este que significou, ao menos teoricamente, o atendimento de aproximadamente 42,34% do déficit acumulado até esse ano. Valor este, contudo, muito aquém em relação à última década, quando mais de 98% do déficit da população de baixa renda havia sido respondido através da produção habitacional pública, no bojo das políticas de habitação social. Com efeito, essa redução expõe uma retração na oferta habitacional, que, no caso de Limeira, chegou a quase dois terços das necessidades de reposição do estoque, o que seguramente irá pressionar ainda mais a problemática habitacional na cidade nos próximos anos.

No ano de 2020, cerca de 21,89% da população total do município de Limeira residia em conjuntos habitacionais de interesse social. Contudo, diferente dos mapas anteriores, que identificavam a população urbana para aferir a porcentagem de residentes, nesse último período foi utilizada a estimativa populacional feita pelo IBGE para 2020. Nesses termos, se fosse utilizado esse mesmo indicador – ou seja, evolução da população residente em conjuntos a partir da população total –, observa-se que desde a década de 1970 esse percentual vinha aumentando progressivamente, tendo o maior salto ocorrido entre 1981-1990, quando passou de 4,92% para 15,50%, período de maior produção habitacional na cidade. Não obstante, a partir dos anos 2000 esse índice desacelerou, visto que em 2000 era de 20,46% e chegou a 21,91% em 2010, porém, em 2020 reduziu-se para 21,89%.

Essa foi a primeira vez em que houve uma retração da porcentagem de residentes em conjuntos, o que indica que nesse intervalo de uma década a população continuou crescendo, embora com uma taxa geométrica de crescimento mais baixa, porém, a oferta habitacional dessas políticas de habitação social não acompanhou as dinâmicas demográficas.

Ainda assim, a produção habitacional nos últimos anos foi protagonizada pela atuação do PMCMV, que produziu aproximadamente 95% de todos os domicílios voltados para as faixas de menor renda, se bem que aquém das necessidades por moradia. No entanto, esse

programa possui uma particularidade quanto à totalidade de sua produção, que é o volume de unidades contratadas em um curto período de tempo. Nos últimos dez anos, e isso independe da faixa de renda à qual ela se destina, tivemos uma produção total de 8.269 domicílios, que equivale a uma média de 826 unidades por ano, a maior já registrada por meio de uma política habitacional em Limeira. Esse volume de produção correspondeu a 92,36% do déficit habitacional urbano de 2010.

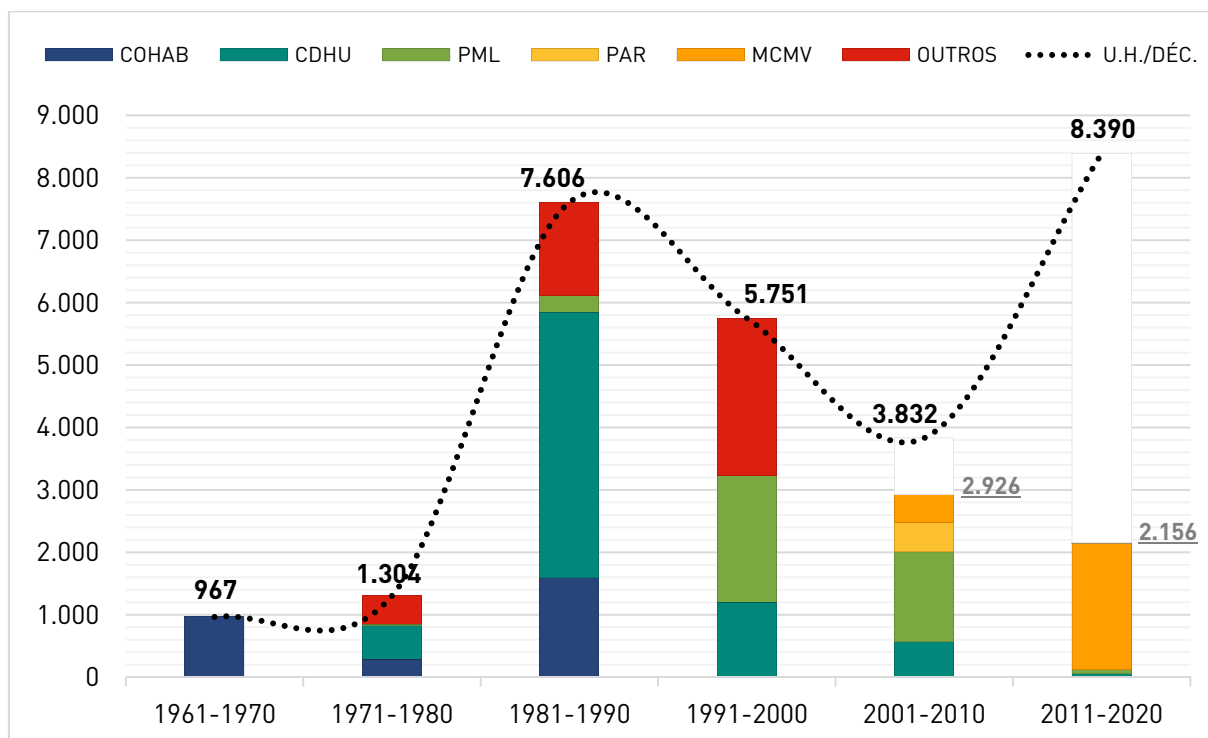
Essa observação permite questionar até que ponto as políticas de habitação social arrefeceram, ou se isso apenas ocorreu na oferta habitacional para os segmentos da população de menor renda, uma vez que, ao distribuímos essa produção habitacional por faixa de renda, verifica-se que apenas 24,6% do total da produção realizada no âmbito do PMCMV foram destinadas aos segmentos da população que recebem mensalmente até 3 salários mínimos, não obstante este mesmo segmento corresponda a aproximadamente 59% do passivo acumulado correspondente à necessidade de reposição do estoque.

Paradoxalmente, o restante dessa produção habitacional de 6.234 domicílios (75,39% da produção total) realizada pelo PMCMV foi destinada à população com renda mensal entre 3-10 salários mínimos – uma faixa que corresponde a 40% do déficit habitacional. Ademais, essa população consegue ter acesso ao mercado imobiliário, que anualmente lança diferentes produtos imobiliários no mercado. Embora o PMCMV-Faixa 1 e o PMCMV-Entidades tenham contratado unidades somente até 2016 (com o agravante de que nem todos esses empreendimentos iniciaram suas obras), o PMCMV-Faixa 2 e 3 foram os primeiros conjuntos contratados pelo Programa na cidade, e os únicos que continuam a ser contadas até 2020. Com efeito, essa (super)produção de moradias para essas faixas de renda levou a um excedente de 4.408 unidades habitacionais em relação ao déficit estimado até 2010.

Portanto, isso permite identificar quais os estratos sociais priorizados por essa política habitacional nos últimos anos, e o quanto essa produção escalar distorce a evolução da produção habitacional de interesse social (Gráfico 10). Desde a década de 1960, a provisão de moradias em Limeira veio se intensificando gradualmente, assim como apresentou maior diversidade de agentes promotores. Destaca-se nesse cenário a CDHU, com uma provisão de mais de 6.600 unidades habitacionais, nas tipologias de casas e apartamentos, tendo sido uma das Companhias mais estáveis na produção habitacional desde os anos 1970 até mais recentemente. Em segundo lugar, merece destaque a Prefeitura Municipal, com uma oferta de 3.804 lotes urbanizados, casas e apartamentos, exclusivos para a população de baixa renda. Não obstante, a partir da década de 1990 essa diversidade e volume se perderam aos poucos, em decorrência da inércia de alguns agentes – caso da COHAB-Bandeirante, que existe até hoje –, que descontinuaram sua atuação na provisão direta de moradias, que passou a ser

compensada por iniciativas privadas (classificado como outros), mas também pressionou mais fortemente a PML e a CDHU.

Gráfico 10 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Limeira (1961-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da COHAB-BANDEIRANTE; CEF, 2020; PML, 2020; MDR, 2021.

A despeito disso, nas duas últimas décadas analisadas, o que se percebe é um prejuízo no dinamismo dessas políticas de habitação social, tanto no que tange aos agentes promotores, mas, sobretudo, no volume de produção voltada aos estratos de menor renda. A partir de 2000 houve um retrocesso quantitativo na oferta de moradias. A oferta habitacional em Limeira entrou em uma trajetória descendente no intervalo 2000-2020, da mesma forma que caminhou na década passada para uma quase dependência do PMCMV. Ademais, observa-se também como esse volume de produção total foi muito maior quando acrescentamos as unidades habitacionais empreendidas para as faixas de mais alta renda e como isso representou uma falsa elevação nos níveis de produção, haja vista que o perfil dessas moradias está longe de atender às reais necessidades por moradia, mas sim a uma demanda mercadológica, a qual interessa prioritariamente ao mercado imobiliário.

Em síntese, a implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social em Limeira no recorte de 2000-2020 não apresentou características tão distintas – quando analisadas sob a ótica dos processos de segregação socioespacial e residencial –, replicando o que vinha sendo feito anteriormente, uma vez que, em grande medida, foram utilizadas as mesmas regiões

historicamente designadas para os estratos sociais de menor renda. Durante esse mesmo período foi inaugurada uma nova frente de urbanização da mancha urbana de Limeira, à Oeste 2, muito em função de um esgotamento físico-territorial de periferias já consolidadas nas regiões Oeste 1, Leste e Sul. E assim esta região se tornou também um vetor de expansão para essas políticas de habitação, haja vista que grande parcela dos mais recentes conjuntos habitacionais da cidade foram aprovados aí, com destaque para o forte protagonismo do PMCMV, além da SEHAB.

Nesse recorte temporal, ao menos na dimensão normativa do arcabouço legal, Limeira até registra avanços em sua política de habitação quando aderiu ao SNHIS e, dentre suas exigências, elaborou um Plano Local de Habitação, demarcou ZEIS como desdobramento do Plano Diretor e até investiu na criação de programas voltados à assistência técnica para habitação de interesse social. Tais avanços, contudo, na prática não representaram uma ação integrada e organizada de combate ao passivo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios. Embora seja expressiva a produção quantitativa de novas moradias, até mesmo essa vertente perdeu força nas duas primeiras décadas do séc. XX. Ainda mais frágeis foram as demais políticas qualitativas. Logo, não é de se estranhar que Limeira venha perdendo sua capacidade de atendimento do déficit por reposição ou incremento do estoque (único indicador capaz de ser mensurado a partir da sistematização dos dados disponíveis), justamente como reflexo do enfraquecimento das políticas públicas habitacionais em escalas estadual e nacional, cujos principais prejudicados são os setores mais pobres da população.

3.4. Bauru

Diferente das demais cidades aqui estudadas, em Bauru a provisão de moradias voltada aos estratos de menor renda remonta à década de 1950, a cargo da Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal criado exclusivamente para tratar da questão habitacional no país. Entretanto, o agente promotor de maior destaque foi a COHAB-Bauru, que, a partir do início dos anos 1970, foi responsável por grande parcela da produção habitacional na cidade.

Considerando toda a produção habitacional até 2020, 73,80% dessa produção foi realizada pelo setor público e 26,20% pelo setor privado. Esta é outra característica particular de Bauru, marcante pela participação de agentes privados (cooperativas habitacionais, pequenas e médias construtoras, pessoas físicas, INOCOOP etc.), os quais, em termos quantitativos, figuram como o segundo maior produtor de moradias para a população de

menor renda (9.107 unidades habitacionais), ficando atrás somente da COHAB (que produziu sozinha 50,15% das unidades públicas, totalizando 17.431 moradias).

De 2000 a 2020, foram aprovados 39 conjuntos habitacionais, cuja soma chega a uma produção de 7.666 domicílios, com capacidade de abrigar aproximadamente 23.688. Mas esta cifra oscila para mais ou para menos a depender do arranjo familiar dos residentes nesses empreendimentos³¹. De acordo com a estimativa populacional do IBGE, em 2020 28,32% de toda a população do município residia nesses conjuntos até esse período (Tabela 35).

Tabela 35 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Bauru (2000-2020)

Nº	NOME DO EMPREENDIMENTO	U.H.	TIPO	AGENTE PROMOTOR	ANO DE APROVAÇÃO	POPULAÇÃO ESTIMADA
1	Res. Vanessa*	41	Csa.	Construmeg	2000	127
2	Res. Paraíso*	20	Csa.	Vat Eng. e Com. Ltda	2000	62
3	Cond. Res. Pinheiros	57	Csa.	Romano Gonçalves	2000	176
4	Conj. Hab. Pq. São João*	17	Csa.	Sat - Eng. e Com	2001	53
5	Cond. Res. Primavera	32	Csa.	Romano Gonçalves	2001	99
6	Res. Juréia	100	Apt.	Prata Construtora	2002	309
7	Cond. Res. San Francisco	162	Apt.	PAR	2002	501
8	Cond. Res. Independência	176	Apt.	PAR	2002	544
9	Res. Jd. Orquídeas I e II	236	Apt.	PAR	2003	729
10	Res. Jd. das Flores*	3	Csa.	PAR	2004	108
11	Res. Águas do Sobrado	178	Apt.	Construtora Casaalta	2004	550
12	Bauru H	240	Apt.	CDHU	2005	742
13	Res. Vila Dutra*	62	Csa.	Construtora Casaalta	2010	192
14	Res. Monte Verde	256	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	791
15	Conj. Morada dos Buruti	254	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2010	785
16	Res. dos Eucaliptos	400	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	1.236
17	Conj. São João do Ipiranga	38	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2010	117
18	Conj. Hab. Jd. Ivone	132	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2010	408
19	Res. Três Américas	496	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	1.533
20	Res. Mirante da Colina	240	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2010	742
21	Res. Arvoredo	496	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.533
22	Res. Água da Grama	560	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.730
23	Res. Santana	576	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.780
24	Res. Três Américas II	384	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.187
25	Res. Chácara das Flores I	176	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	544
26	Res. Chácara das Flores II	176	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	544
27	Cond. Res. San Sebastian	160	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2012	494
28	Res. Monte Verde II	208	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	643
29	Res. Monte Verde III	288	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	890

³¹ Essa estimativa populacional foi feita considerando uma média de 3,09 moradores por domicílios particulares permanentes, segundo os critérios adotados pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

30	Res. Manacás	288	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	890
31	Res. Jd. TV	192	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	593
32	Res. dos Ypês	224	Apt.	PMCMV-Faixa 1	2013	692
33	Pq. Biaggi	154	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2016	476
34	Pq. Bari	40	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2017	124
35	Jd. Mainichi	38	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	117
36	Monte Verde I	20	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	62
37	Pq. Bela Espanha I	53	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	164
38	Pq. Bela Espanha II	38	Apt.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	117
39	Res. Vida Nova Bauru I e II	423	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2019	1.307
TOTAL		7.666	-	-	-	23.688

Fonte: Elaboração própria com dados da PLHIS-Bauru, 2010; Otero, 2016; MDR, 2021.

(*) Empreendimentos habitacionais não localizados ou ainda não implantados

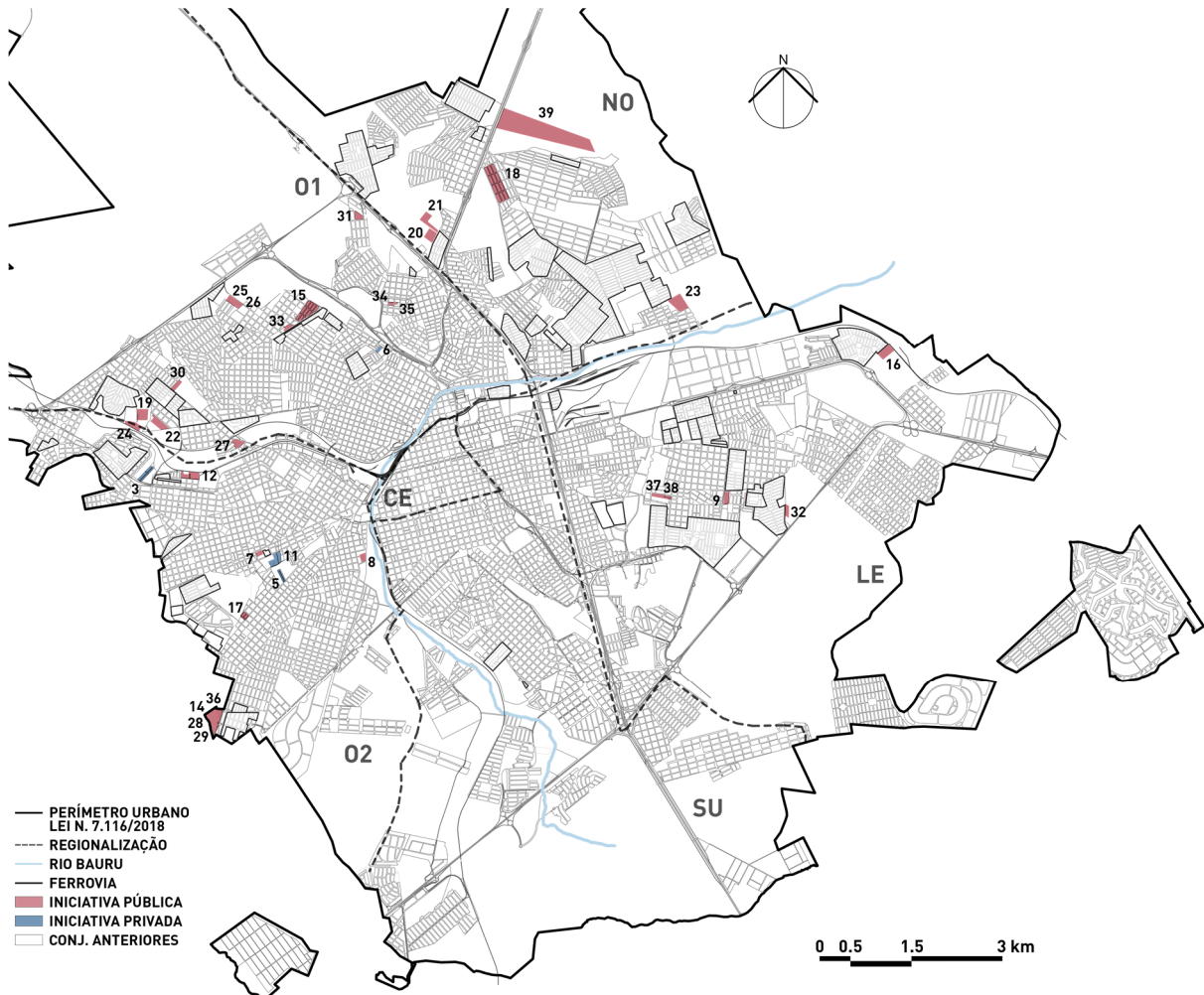
Como procedemos em relação aos demais municípios, o conjunto intraurbano de Bauru foi dividido em seis regiões: Centro (CE), Leste (LE), Sul (SU), Norte (NO), Oeste 1 (O1) e Oeste 2 (O2). A regionalização ajudará a espacializar a produção habitacional, além de facilitar a análise combinada com outros indicadores socioeconômicos em série histórica, tais como distribuição de renda por chefes de domicílios, densidade demográfica urbana e índice Paulista de Vulnerabilidade Social. O Mapa 39 inaugura essa divisão regional, permitindo visualizar para quais áreas esses conjuntos foram direcionados, bem como quais delas apresentam maior ou menor concentração dessas políticas.

A divisão interna reflete a separação dos setores de planejamento adotadas pela Prefeitura Municipal. Originalmente, a área urbana foi dividida em 12 setores, que se formaram a partir do agrupamento de vários bairros que resultaram em seis regiões distintas. Importante esclarecer que “esses setores foram criados pelo Plano Diretor Participativo, aprovado em 2008, e tiveram, por objetivo, constituir unidades físicas para o desenvolvimento de políticas municipais regionalizadas” (PLHIS-BAURU, 2010, p. 23). Tal estratificação territorial foi tomada como fundamental para a política municipal de habitação.

O principal marco físico dessa regionalização é a Rodovia Marechal Rondon, que corta toda a malha urbana longitudinalmente, e perpassa pelas regiões O1, NO, SU e LE. Porém, é importante destacar que, na porção inferior da malha urbana, esse limite constitui um elemento divisório por concentrar (incluindo seu entorno) os estratos sociais de mais alta renda, principalmente nos loteamentos fechados da cidade, assim como reúne shopping centers, o campus da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e outros equipamentos públicos educacionais e de saúde de maior porte. Essa divisão socioespacial é reforçada ainda pelo entroncamento ferroviário e pelo Rio Bauru, que atravessam de forma transversal grande parte

da área urbana que consolida as regiões CE e SU como áreas prioritárias a esses segmentos, ao mesmo tempo em que relega as demais porções do território para os segmentos de renda média-baixa.

Mapa 39 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Bauru (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da SEPLAN; PLHIS-BAURU, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Os setores público e privado foram efetivos na conformação e expansão das periferias por meio da reprodução da segregação socioespacial e residencial dos setores de menor renda, o que se traduziu territorialmente na produção de espaços fragmentados e descontínuos em relação à área urbana consolidada.

A atual estratificação do espaço urbano a partir dessas políticas de habitação social decorre do processo iniciado com os primeiros empreendimentos implantados na cidade. A derradeira região eleita foi a Oeste 1, com um conjunto habitacional inserido totalmente fora do perímetro urbano, inaugurando uma nova frente de expansão. Os três primeiros conjuntos implantados na cidade localizavam-se fora do perímetro urbano, tendo sido eficazes

instrumentos de alargamento da malha urbana. Nos anos seguintes ainda somaram-se a essa dinâmica as regiões Norte, Oeste 2 e Leste, cuja implantação de novos conjuntos ocorreu dentro dos limites da área urbana, ainda que nas franjas ou em áreas descontínuas em relação à malha consolidada.

Historicamente, a ocupação do espaço urbano por esses empreendimentos conformou uma dinâmica especulativa. Explicando melhor, observa-se que a implantação desses conjuntos habitacionais era feita de forma descontínua à malha urbana consolidada, o que criou grandes vazios urbanos em áreas com boa infraestrutura. Essa dinâmica valorizou as terras próximas, que posteriormente eram loteadas pelo setor privado (CATELAN, 2008). Este autor aponta como a implantação estratégica desses conjuntos, assim como os recursos do Estado neles empregados, foram importantes para a produção do espaço urbano. Quando não, esses empreendimentos localizavam-se no limite da área urbanizada. Em ambos os casos, a periferização dos estratos sociais de menor renda era o denominador comum.

A despeito disso, essa característica central não se aplica integralmente e de forma homogênea no período 2000-2020. Nesse intervalo, a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social se deu, prioritariamente, em áreas remanescentes de outros conjuntos mais antigos ou em vazios urbanos – pulverizando-se entre as regiões Oeste, Norte e Leste –, os quais contribuíram para a consolidação de antigas periferias da cidade, constatação que não pode ignorar sua calamitosa localização e a correspondente precariedade urbanística.

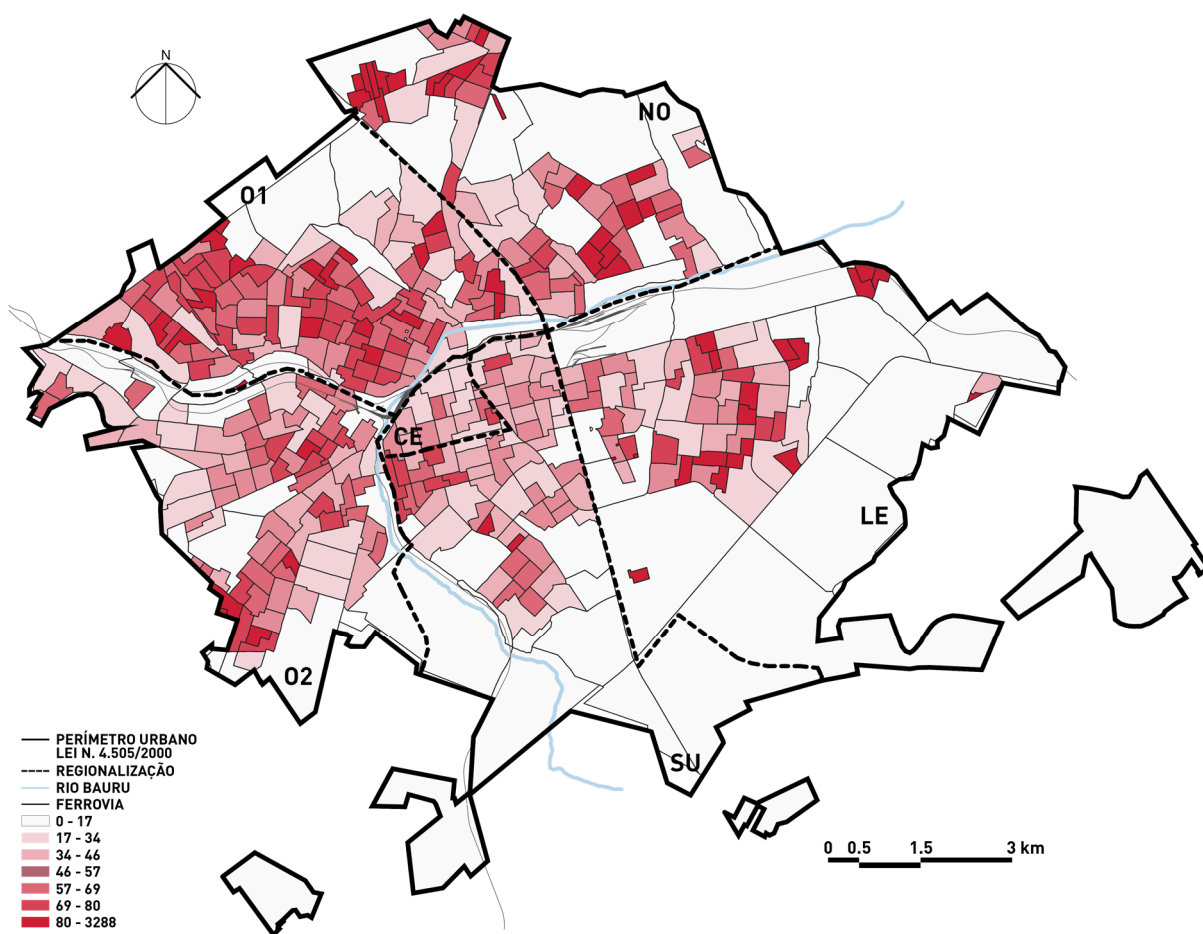
Com efeito, conformou-se uma estrutura socioeconômica e demográfica na qual as barreiras naturais e físicas também apresentam-se territorialmente como marcos divisórios das regiões reservadas à população de renda média e alta – notadamente no eixo centro-sul (delimitada pela Rod. Marechal Rondon e pelo Rio Bauru) – em relação aos setores populares (que configuram um arco periférico à Oeste, Norte e Leste). Tais constatações ficarão mais evidentes conforme forem espacializados os indicadores de densidade demográfica da área urbana, distribuição de renda dos chefes de domicílios e o índice de vulnerabilidade social, dados que revelam diferenças marcantes.

Os setores O1 e NO, visivelmente delimitados pelo leito ferroviário, compõem as regiões mais adensadas da cidade. Entretanto, analisando-as isoladamente, percebe-se que o adensamento a Oeste 1 apresenta uma tendência de continuidade, visto que a região é mais consolidada, como reflexo de uma produção do espaço urbano menos permeada entre cheios e vazios. Na contramão disso, a malha urbana da região NO é muito mais fragmentada, e cheia de vazios urbanos. Com efeito, a densidade dessa região mostra dinâmica semelhante, onde as

áreas se intercalam entre densidades baixas e altas, com destaque para as periferias dispersas e altamente adensadas aí encontradas (Mapa 40).

Na porção oposta ao leito ferroviário, observa-se uma gradação ainda maior a partir da área central e nas suas imediações a O2, SU e LE, que apresentam baixa densidade, porém, atingem densidades altíssimas quanto maior o raio de abrangência do centro. Muitas dessas regiões (cuja média era de 80 e 3.288 de habitantes por hectares) coincidem com os diversos conjuntos habitacionais implantados.

Mapa 40 – Densidade demográfica de Bauru – 2000 (hab./ha.)



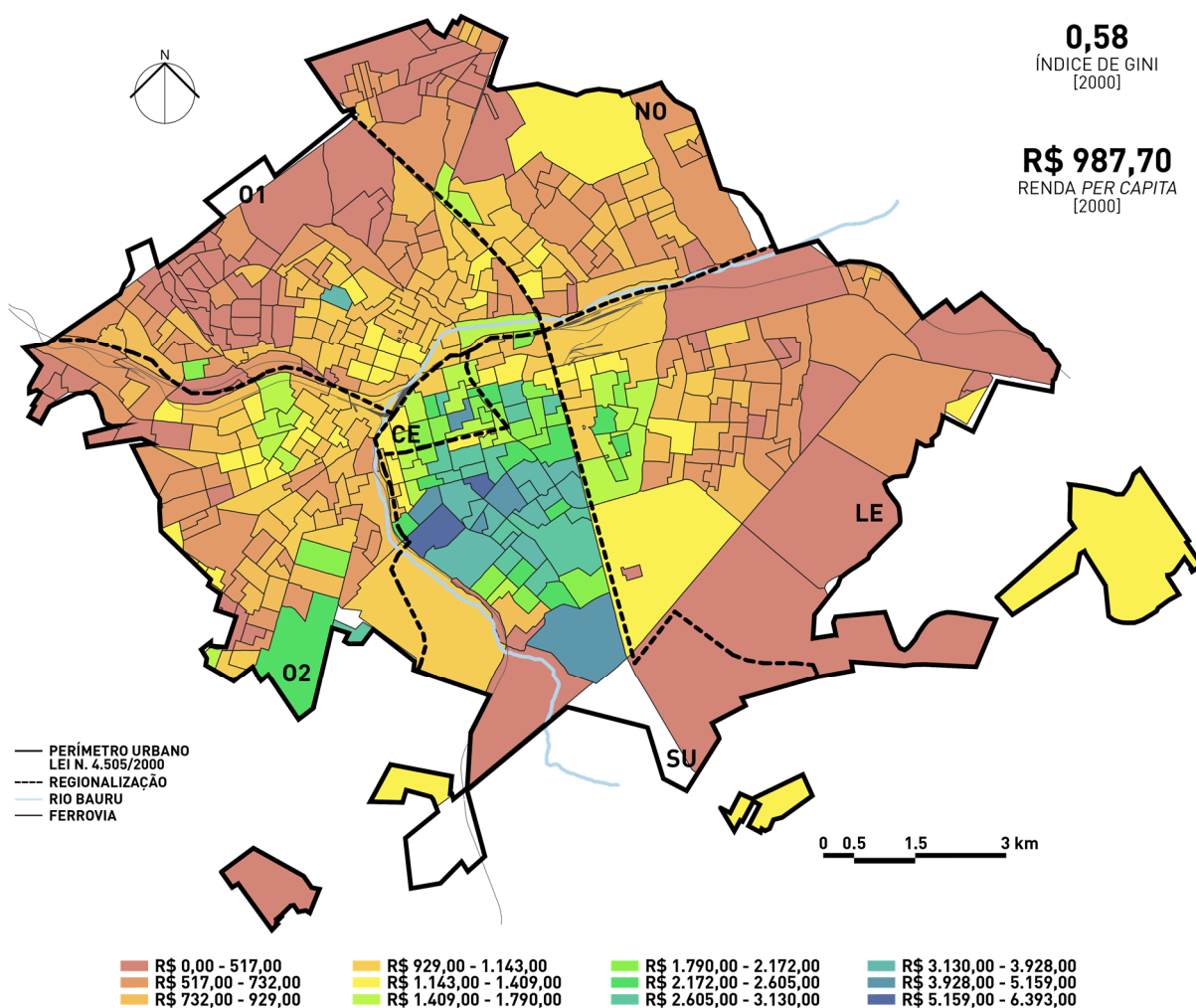
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

A predominância do rendimento médio dos responsáveis por domicílios é de pessoas que recebem até R\$ 1.409,00 mensalmente (Mapa 41), com exceção de alguns setores destoantes que percebem rendas mais altas. A partir do núcleo central, as regiões Oeste, Norte e Leste apresentam uma gradação do rendimento, notando-se que, quanto mais próximo a CE, maiores os rendimentos, até se dissipar nas periferias dessas regiões com responsáveis por domicílios sem renda ou com rendimento de até R\$ 732,00 (ou seja, de 4,8 salários mínimos

da época). Esse cinturão mais pobre da população encontra como barreira a porção centro-sul, formando uma espécie de contenção das faixas de renda mensal que ganham entre R\$ 1.409,00 e R\$ 6.393,00, isto é, de 9 a 42 S.M.

A maioria dos conjuntos habitacionais de interesse social implantados até esse período, encontravam-se inseridos em setores censitários em que a renda mensal dos responsáveis por domicílios era de até 5 S.M. No entanto, observam-se empreendimentos cuja renda se situa entre 9 e 17 S.M., todos eles promovidos por iniciativa privada.

Mapa 41 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Bauru (2000)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

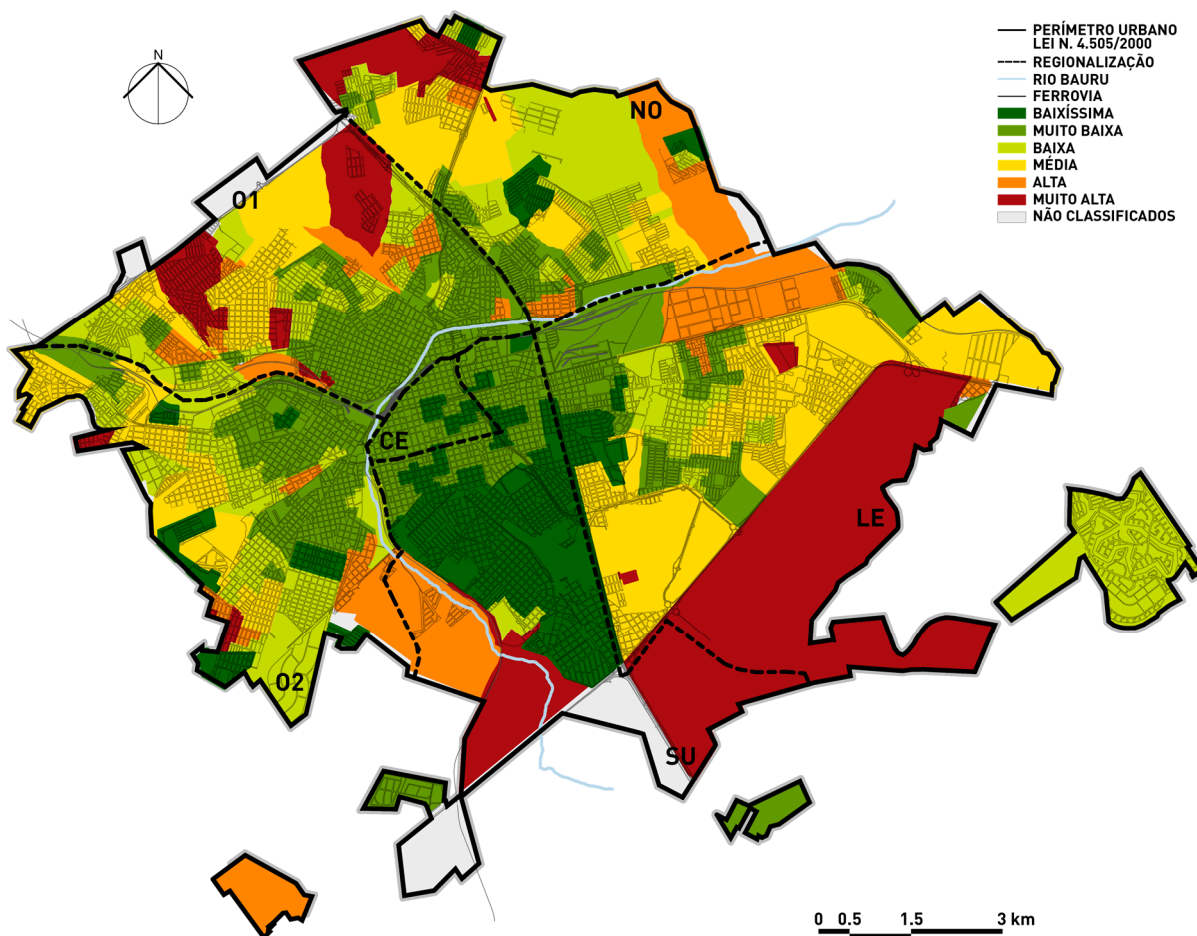
Em 2000, de acordo com os dados disponibilizados pelo PNUD, IPEA e FJP (2013), o Índice de Gini de Bauru registrava grau de concentração de renda na cidade de 0,58, marcando um aumento na diferença entre a renda dos mais pobres e dos mais ricos, tomando como base este mesmo indicador no ano de 1991, quando atingiu 0,53. Nesse mesmo período, a renda per capita do município foi estimada em R\$ 987,70, com uma taxa de crescimento anual de 3,27%,

também em relação a 1991. A evolução de ambos os indicadores se fez acompanhada de um aumento percentual de pessoas em situação de extrema pobreza, ainda que o número de pessoas pobres tenha diminuído.

A análise do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) mostra como o Rio Bauru e a Rod. Marechal Rondon demarcam dois setores declaradamente distintos nos aspectos socioeconômicos no território bauruense. O setor centro-sul é aquele com menor densidade demográfica urbana, maior rendimento por responsáveis de famílias e também com menor vulnerabilidade social. A partir dessas regiões, novamente nota-se um gradual agravamento da vulnerabilidade nas regiões O1, NO e LE, até atingir os setores mais periféricos (em sua maioria no limite da malha urbana), com altíssimos níveis de vulnerabilidade social (Mapa 42).

Até 2000, estimava-se que aproximadamente 25 mil pessoas residiam nesses setores mais vulneráveis, abarcando cerca de 7,27% da população da cidade, onde nota-se uma população exposta à pobreza, com baixos níveis de renda e de escolaridade (PLHIS-BAURU, 2010). Quanto à produção habitacional de interesse social nesse período, destaca-se que apenas 5 dos 39 empreendimentos existentes correspondiam aos setores com vulnerabilidade social muito alta, todos situados a O1 e NO, no extremo da mancha urbana. Os demais se referem a ocupações irregulares ou a bairros populares próximos a esses conjuntos.

Mapa 42 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Bauru (2000)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; SEADE; SUDOESTE SP.

O déficit habitacional básico de Bauru, em 2000, era de 6.609 domicílios, de forma que o déficit quantitativo urbano correspondia a 6.571 domicílios, ou seja, aproximadamente 99,5% do total do município (Tabela 36). Tamaña escala deste indicador permite estimar que, dos 66.122 domicílios particulares permanentes urbanos aí identificados pelo Censo Demográfico do ano 2000, cerca de 7,32% deles enquadravam-se em situação de déficit habitacional, segundo critérios adotados pela FJP.

Tabela 36 – Déficit habitacional básico em Bauru (2000)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
6.609	6.571	38	100,00	99,43	0,58

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Em termos absolutos e percentuais, a coabitação familiar é o componente com maior participação no déficit habitacional da cidade, chegando a 6.253 domicílios (95,16% do total).

Ademais, a baixa participação dos domicílios improvisados e rústicos correspondem a menos de 5% (Tabela 37). Isto reforça que o principal problema, no quesito do déficit quantitativo, era o alto número de famílias conviventes ou em situação de cômodos.

Em 2000, quase dois terços do déficit habitacional urbano referia-se a domicílios com rendimento médio mensal de até 3 S.M. Dessa forma, 4.298 domicílios eram improvisados, encontravam-se em situação de coabitação familiar ou eram classificados como rústicos. Assim como visto nos dados gerais, o componente de coabitação familiar é aquele que possuía maior participação entre os domicílios mais vulneráveis, sendo o maior responsável pela alta dos valores absolutos do déficit básico urbano (Tabela 38). Além disso, em termos comparativos, todos os componentes referente aos domicílios de baixa renda equivaliam em média a mais da metade do passivo total acumulado.

Tabela 37 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	137	5.880	373	181	6.571
PERCENTUAL	2,08	89,48	5,68	2,75	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 38 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	89	3.707	321	181	4.298
PERCENTUAL	64,96	63,04	86,06	100,00	65,41

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

A fim de evitar dupla contagem, os componentes da inadequação de domicílios não podem ser diretamente somados, pois o mesmo domicílio pode conter mais de uma inadequação. Justamente por essa razão, a Tabela 39 não contém o valor absoluto total, tampouco as respectivas porcentagens. Sem embargo, ainda é possível observar que uma quantidade significativa de domicílios registra adensamento excessivo, seguido pelos domicílios com carência de infraestrutura e aqueles em inadequação fundiária. Juntos, esses componentes correspondiam a 11,2% dos domicílios particulares permanentes até 2000. Ou seja, em termos percentuais, a inadequação era superior ao déficit habitacional, haja vista que ele equivalia a 7,32% dos domicílios particulares permanentes até esse período.

Segundo os dados da Fundação João Pinheiro, a principal inadequação em Bauru era o adensamento excessivo de domicílios, com destaque para aqueles com renda mensal de até 3 salários mínimos, que, na época, representavam quase metade do componente (48,16%). Longe de ser uma exceção, os demais componentes também correspondiam, em sua maioria, aos domicílios de baixa renda, como é o caso da inadequação fundiária (53,90%), carência de infraestrutura (54,09%), e, por último, os domicílios sem banheiro, cuja participação era de 68,35% (Tabela 40). Ademais, ao considerar somente o componente de adensamento, tem-se um valor que se aproxima do total do déficit habitacional urbano dos domicílios de até 3 S.M., o que permite estimar que a inadequação é uma questão marcante em Bauru e que deveria merecer atenção prioritárias nas políticas urbanas e habitacionais.

Tabela 39 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	2.143	4.288	1.008	2.607	-
PERCENTUAL	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 40 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.155	2.065	689	1.410	-
PERCENTUAL	53,90	48,16	68,35	54,09	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Ao longo do primeiro decênio do século XXI, os indicadores habitacionais do município de Bauru tenderam a melhorar em diversos aspectos. O principal deles refere-se à porcentagem da população em domicílios com coleta de lixo, que saiu de um patamar de atendimento de 83,72%, em 1991, para 99,46% em 2010. Outro destaque vai para os domicílios com acesso à rede de água encanada, que, na última década, chegou a 99,58% da população. Por último, tem-se a porcentagem de domicílios com energia elétrica, que também evoluiu nos últimos anos, embora desde 1991 seu percentual de atendimento já fosse superior a 99%, e que chegou quase à universalização em 2010, quando atingiu 99,9% (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Entre 2001-2010, 17 novos conjuntos habitacionais de interesse social foram aprovados na cidade, totalizando 3.054 unidades residenciais (uma média anual de 305 unidades). Frente ao déficit, calculado no ano 2000 em 4.298 domicílios, estima-se que aproximadamente 71%

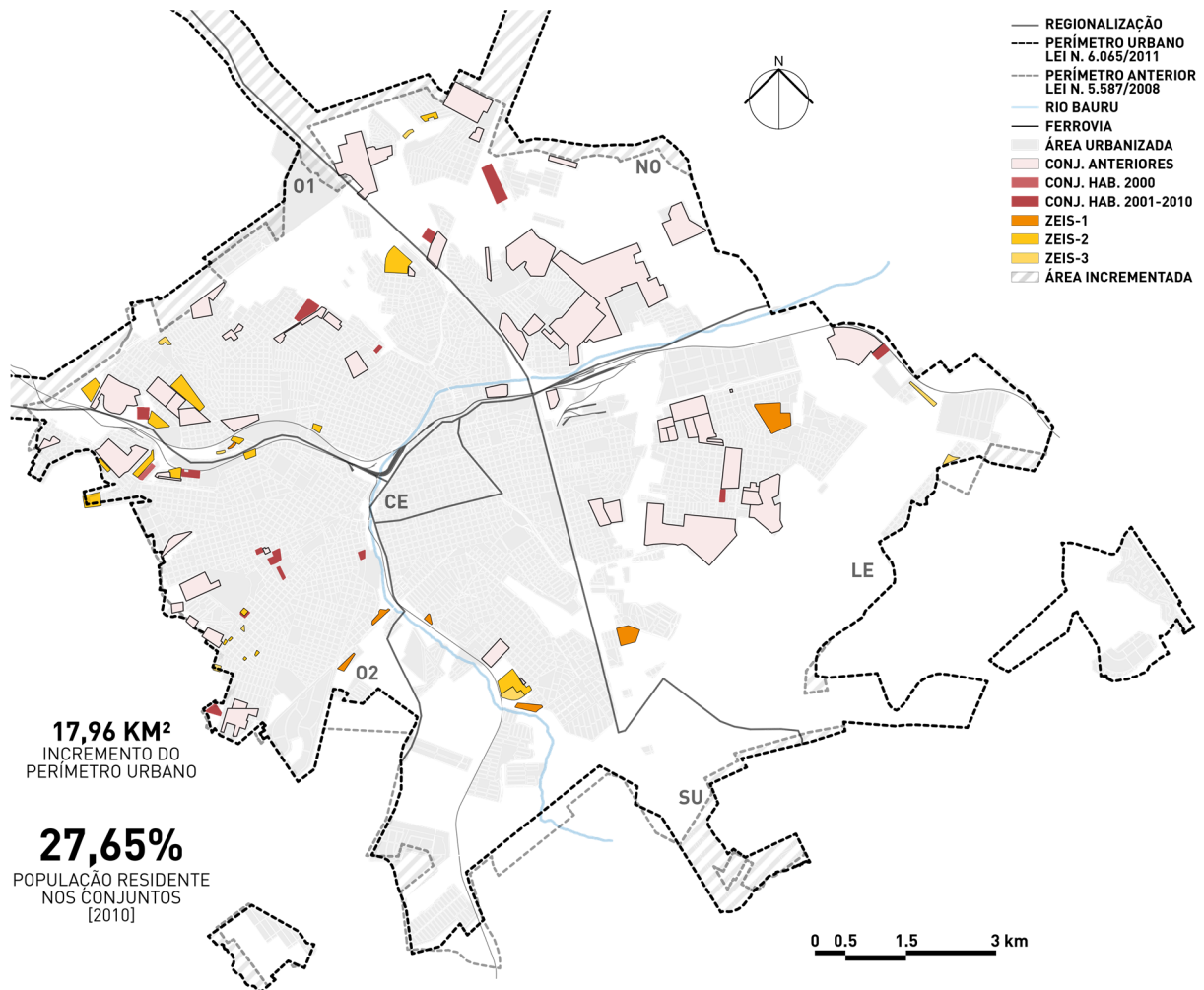
desse passivo tenha sido atendido pela oferta habitacional. Apesar disso, mais de dois terços das necessidades de reposição ou incremento do estoque foram atendidas.

Comparativo similar não será feito para a inadequação domiciliar por duas questões: i) a inadequação não deve ser mensurada a partir da somatória dos seus componentes, além de os dados disponibilizados pela FJP, para o ano 2000, não contarem com os valores absolutos totais; ii) pela abordagem adotada nesta pesquisa, segundo a qual a produção habitacional direta não é, ou não deveria ser, a única política pública para enfrentar as necessidades habitacionais, haja vista que esses problemas possuem características distintas.

Seguindo a tendência de pulverização da produção habitacional, entre 2001 e 2010, nota-se uma distribuição desses empreendimentos em regiões historicamente já conhecidas por reunir a produção pública de moradia de anos anteriores. Não obstante, apresentaram características locacionais periféricas diferentes a depender da região em que foram inseridos. No caso da região O2, onde a mancha urbana já havia atingido os limites de expansão – não apenas pelo perímetro urbano, mas, sobretudo, pela fronteira com uma Área de Proteção Ambiental –, a ocupação de vazios urbanos remanescentes de parcelamento do solo anteriores condicionou o crescimento neste setor. Já nas regiões NO e LE, que possuem disponibilidade de glebas vazias, observou-se tanto a implantação de conjuntos em áreas contíguas ao tecido urbano como ocupações em áreas mais dispersas.

No Mapa 43, além dos conjuntos habitacionais aprovados entre 2001 e 2010, foram ilustradas as Zonas Especiais de Interesse Social, incorporadas na cidade pelo Plano Diretor Participativo (Lei nº 5.631, de 2008), e regulamentadas pela Lei nº 5.766, de 2009, sob três modalidades: ZEIS 1: áreas particulares ocupadas por população de baixa renda, como favelas; ZEIS 2: glebas ou lotes subutilizados para produção de habitação, que incorporou muitos dos vazios urbanos existentes; e ZEIS 3: glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas (BAURU, 2008; LAMONICA, 2013).

Mapa 43 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Bauru (2001-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados da SEPLAN; PLHIS-BAURU, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Apesar das potencialidades desse instrumento, o papel desempenhado por essas ZEIS foi o de reforçar o arco periférico já conformado, ainda que sua demarcação não tenha ocorrido fora da malha urbana consolidada (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Apesar dos empecilhos ambientais à expansão urbana, a região Oeste concentra a maior quantidade de ZEIS 2, ou seja, aquelas destinadas à implantação de novos empreendimentos, aproveitando-se dos vazios aí existentes para a promoção habitacional. Por outro lado, diferindo do que ocorreu com os conjuntos habitacionais, a região Sul – historicamente eleita pelos estratos de alta renda – teve quatro áreas demarcadas como ZEIS, sendo apenas uma delas destinada à implantação de novos empreendimentos e as demais referentes a áreas de ocupação irregular. Isto pode indicar a contínua falta de interesse do poder público em promover moradia para a população de baixa renda em uma das áreas com melhor infraestrutura, mesmo porque o custo da terra tem

valores mais elevados. Além disso, até aquele momento não se verificou a aplicação de ZEIS na área central da cidade.

Em 2010, havia 27 as ocupações irregulares na cidade, segundo o diagnóstico do PLHIS realizado neste mesmo ano, contando com 2.539 domicílios e uma população estimada de 7.845 pessoas (2,32% de toda a população urbana do período). Quanto à produção habitacional até 2010, os empreendimentos habitacionais de interesse social implantados acolhiam cerca de 27,65% da população urbana, com aproximadamente 93.519 pessoas.

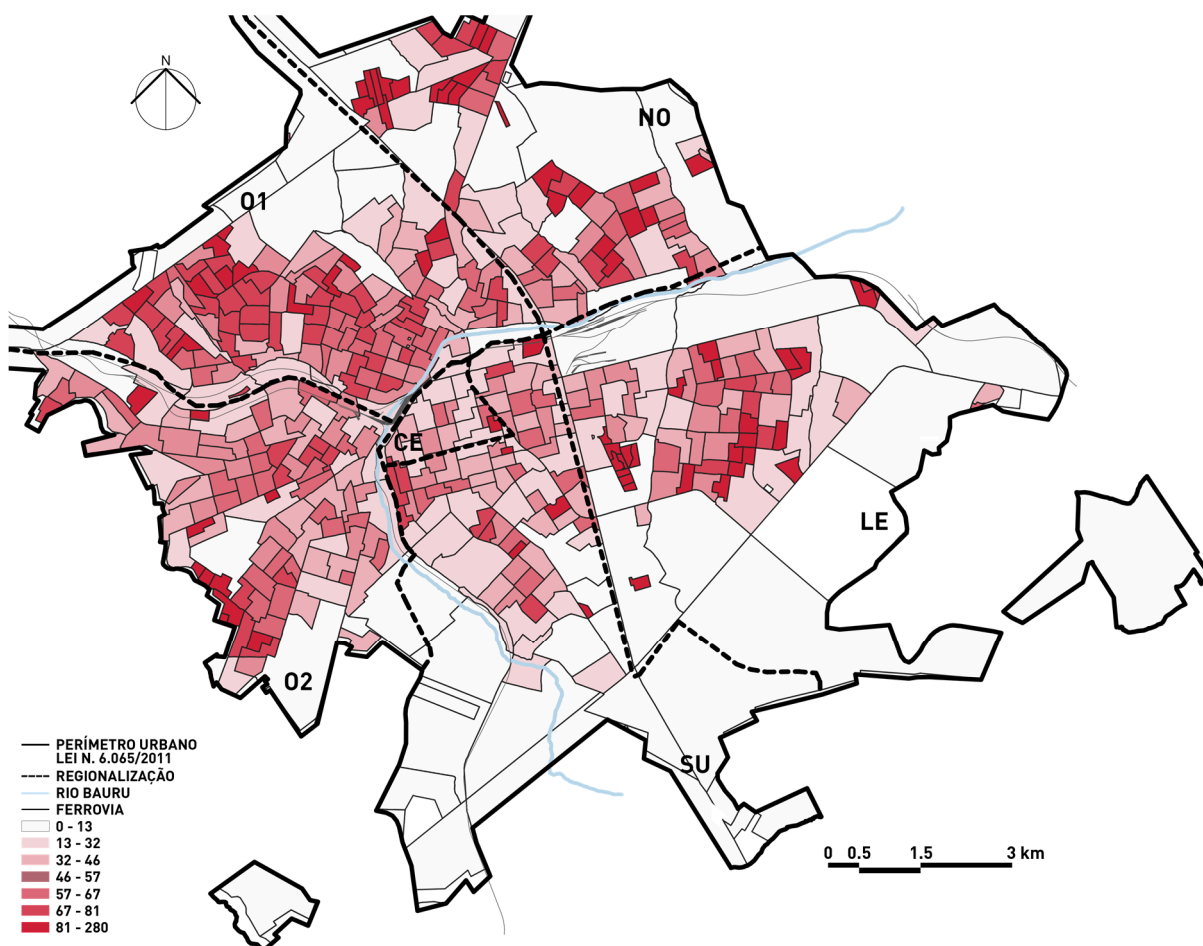
Em sua maioria, os novos empreendimentos foram realizados por iniciativa pública, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), os quais se voltaram para a construção de conjuntos de pequeno e médio porte, variando de 130-495 unidades habitacionais por empreendimento. Entretanto, observa-se ainda a atuação de pequenas e médias construtoras, que produziram muitos empreendimentos de pequeno porte, algo em torno de 20-170 unidades por conjunto. Em ambos os casos, a principal tipologia utilizada foi de apartamentos, mesmo porque muitos desses conjuntos aproveitaram áreas remanescentes de parcelamentos do solo anteriores, nem sempre tão grandes. Outra questão a ser destacada é a desconexão desses conjuntos com as ampliações do perímetro urbano, uma vez que, embora próximos, nenhum deles foi inserido em áreas de incremento urbano. Na verdade, essas ampliações aumentaram o número de vazios urbanos passíveis de serem urbanizados, no entanto, poucos deles foram utilizados para produção de habitação social, servindo para outros propósitos.

A expansão horizontal de Bauru no referido intervalo de uma década foi relativamente baixa em relação aos anos anteriores, o que fez com que a densidade demográfica urbana sofresse poucas alterações, mantendo o quadro de maior adensamento nos setores periféricos, (Mapa 44). Dessa forma, as regiões O1 e NO seguiram com a maior densidade populacional, entre 81 e 280 hab./ha., ao mesmo tempo em que antigos setores censitários menos adensados assistiram a um gradual aumento populacional, num movimento de consolidação dessas franjas urbanas.

Diferente das duas últimas regiões mencionadas que, a partir do limite com a CE já apresentam altas densidades, as regiões O2 e NO caracterizam-se pelo gradual aumento da densidade populacional a partir do núcleo central, conquanto também tenham passado por um processo de adensamento dos seus setores mais dispersos, variando, em sua maioria, com densidades demográficas de 67-280 hab./ha. A despeito disso, em ambos os casos, as regiões

mais adensadas correspondem, em sua grande maioria, aos diversos conjuntos habitacionais e aos bairros populares de seu entorno.

Mapa 44 – Densidade demográfica de Bauru – 2010 (hab./ha.)



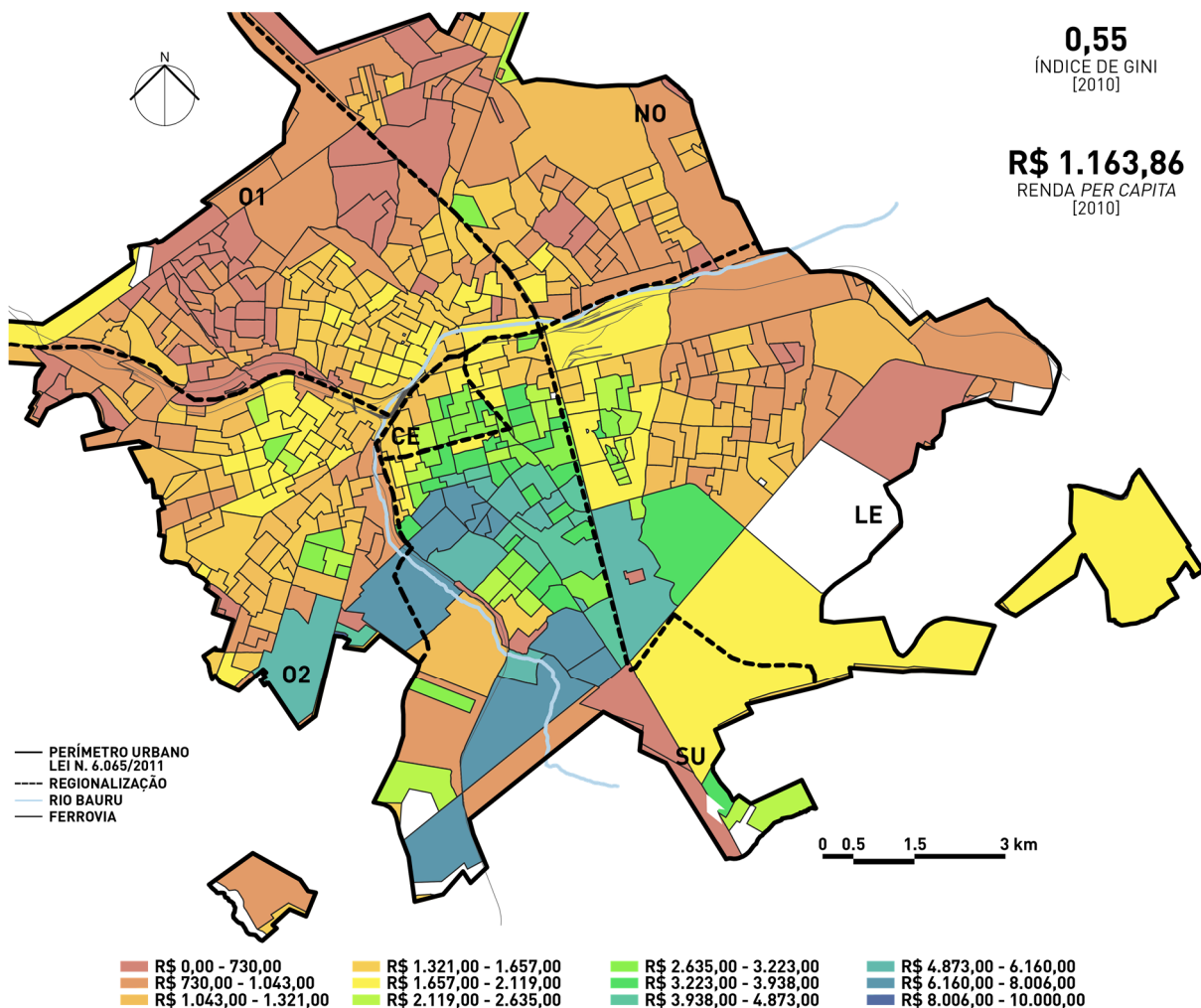
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

Em 2010, a distribuição espacial de renda, entretanto, sofreu maiores deslocamentos em relação à década anterior, sobretudo na região SU. O eixo centro-sul é o que concentra o maior número de responsáveis por domicílios com alto rendimento mensal, variando de 5 a 19 S.M. Neste caso, esses chefes de famílias rumaram ao Sul e para as imediações dessa região, sentido Oeste 2 e Leste, mantendo maior proximidade possível com a região Sul, que se refletiu na queda geral do rendimento da região CE (Mapa 45).

Nas demais regiões Oeste, Norte e Leste, não é novidade que o rendimento dos chefes de família continuava baixo, pois foram justamente os territórios para os quais foi direcionada a população de menor renda. Como reflexo disso, nota-se que nesses setores mais pobres da cidade o rendimento mantinha-se até o limite de 4 S.M. Com exceção de alguns conjuntos habitacionais promovidos por iniciativa privada – cuja renda mensal ficava entre 4 e 6 S.M.,

correspondendo ao perfil socioeconômico da região na qual foram inseridos (Sul e porção rica da Leste) –, grande parcela desses empreendimentos estava localizada em áreas onde o rendimento não ultrapassa 4 S.M., com predominância em regiões com média de até 2,5 S.M.

Mapa 45 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Bauru (2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

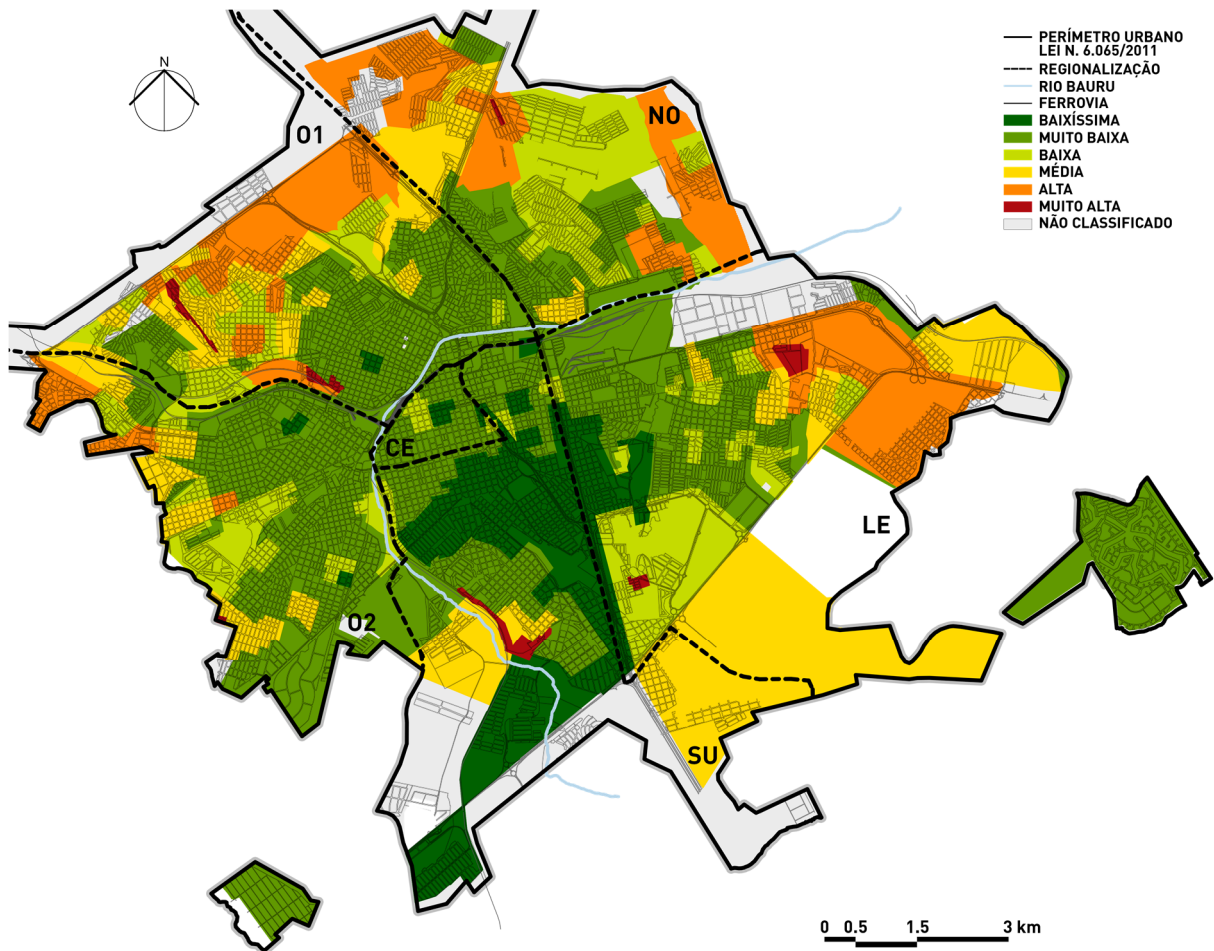
Em 2010, o índice de Gini deu indícios de redução em relação a 2000, chegando a 0,55. A renda per capita foi outro indicador que evoluiu desde 1991, quando chegou ao patamar de R\$ 1.163,86 (2,3 salários mínimos), o que significou um aumento de 57,36% desde o final do século passado, com uma taxa média de crescimento estimada em 2,41% ao ano. Isto se fez acompanhado de uma significativa redução do percentual de pessoas pobres ou extremamente pobres no município, quando atingiram, respectivamente, 1,08% e 3,71%, sendo que este último caiu quase pela metade (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Seguramente, o indicador de vulnerabilidade social foi aquele que mais apresentou mudanças em relação a 2000, pois em sua maioria a cidade apresentava níveis baixíssimos ou

médios (Mapa 46). As grandes áreas de concentração de alta vulnerabilidade diminuíram consideravelmente, restringindo-se a poucas ocupações irregulares com alto índice de precariedade urbana-habitacional (dispersos entre as regiões O1, NO, SU e LE), sendo que apenas uma delas correspondia aos conjuntos habitacionais implantados nos últimos anos. Nesses setores, vivia cerca de 1,5% da população bauruense, estimada em 5.240 pessoas, cujo rendimento médio dos domicílios era de pouco mais de 1,5 salário mínimo. Por outro lado, observa-se a predominância de grandes setores com alta vulnerabilidade, que abarcavam 9,5% do total da população, residindo aí 32.234 pessoas. Em sua totalidade, essas regiões encontravam-se nas periferias, próximas ao limite do perímetro urbano, porém, apresentavam pouca correspondência com as políticas de provisão direta de moradia. Não obstante:

Esses fatos não representaram, porém, menor segregação no espaço urbano, visto que, como apontado pelos dados aportados pelo IPVS, é clara uma cisão territorial entre os espaços habitados pelos estratos sociais que apresentam baixa vulnerabilidade social e aqueles ocupados pelos segmentos socialmente vulneráveis. É importante destacar que esses setores nos quais se faz presente a vulnerabilidade social vão corresponder, de modo geral, às periferias conformadas nas últimas décadas (GOULART; TERCI; OTERI, 2017, p. 80).

Mapa 46 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Bauru (2010)



Fonte: Reelaboração própria com base em CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; SEADE.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social data de 2010, e assinala o objetivo de “estabelecer o panorama da situação da habitação de interesse social no município” (PLHIS-BAURU, 2010, p. 20). Nesses termos, bebendo de várias fontes para tratar sobre esta questão na escala local, há uso recorrente de termos como “precariedade habitacional” (baseando-se em estudos da Fundação Getúlio Vargas), “déficit habitacional” (segundo análises da Fundação João Pinheiro) e “demanda habitacional” (com base um estudo do Ministério das Cidades).

O PLHIS também contextualiza tanto as necessidades qualitativas – sob a perspectiva das consultas populares, sem fins estatísticos, e experiências da Secretaria de Planejamento quanto à inadequação fundiária –, quanto quantitativas, utilizando para isso duas fontes distintas de informações. A primeira delas é a FJP, na qual busca-se avaliar o déficit habitacional e a inadequação domiciliar; já a outra fonte é o estudo sobre demanda potencial para habitação realizado pela Caixa Econômica Federal CEF). Isto demonstra a falta de esclarecimento por parte dos gestores sobre as diferenças basilares entre esses termos e, do

ponto de vista das políticas públicas, como essa não distinção pode erroneamente moldar as próprias estratégias de ação do poder público.

Esses indicadores têm metodologias diferentes. Os estudos da Fundação João Pinheiro adotam como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Censo Demográfico do IBGE, na tentativa de dimensionar as necessidades de reposição e incremento do estoque de domicílios, mas também estimam a inadequação domiciliar, para diferentes faixas de renda e nas distintas unidades da federação. Já o estudo de demanda potencial da CEF visa a identificar os domicílios que eventualmente precisam ser substituídos, bem como apura a demanda por moradia em decorrência de novos arranjos domiciliares, também se dividindo entre reposição e incremento do estoque, mas não trata da inadequação de domicílios. Ainda que o PLHIS reconheça que o foco deste último estudo não seja o déficit habitacional, opta por incluir seus dados da mesma forma, sob a justificativa de que ele estratifica a renda dessa demanda no território.

À vista disso, o PLHIS incorporou os critérios metodológicos, as estimativas de déficit e os resultados de ambos os estudos, cuja escolha terá consequências práticas nas políticas adotadas. Dessa forma, assumiu que o mínimo quantitativo do déficit deve ser estimado a partir dos resultados do estudo de demanda da CEF, visto que este exclui componentes como a coabitação familiar e, por essa razão, acaba sendo menor. Já quanto à inadequação, o PLHIS adota em sua totalidade os dados disponibilizados pela FJP, assim como considera os números levantados pela Secretaria de Planejamento. Embora o planejamento habitacional pretenda equacionar o problema habitacional e propor soluções às dinâmicas populacionais, o mesmo admite que “certamente, a leitura de um número mais preciso fica prejudicada em face da ausência de bases de informação que retratem a questão habitacional do Município de forma mais detalhada” (PLHIS, 2010, p. 87).

O capítulo de estratégias de ação delimita os seguintes programas para a estruturação de uma política municipal de habitação: i) desenvolvimento institucional; ii) cadastro e gestão da informação; iii) revisão e atualização da legislação municipal aplicável; iv) implementação dos instrumentos de política urbana; v) fomento à produção habitacional de interesse social; vi) regularização fundiária; vii) provisão e qualificação habitacional através da autogestão ou autoconstrução; e viii) qualificação de bairros.

Em 2010, o déficit habitacional do município era de 11.224 domicílios, sendo que, desse total, o equivalente a 11.192 domicílios referiam-se unicamente aos localizados na área urbana (99,71% do total), segundo consta na Tabela 41. Como ocorreu em outras cidades, isto reforça o argumento de que a carência de habitacional é um problema majoritariamente urbano,

conquanto seja preciso ponderar que isto não exclui a necessidade de também atender às especificidades por moradia do território rural. Nesse mesmo período, o déficit urbano correspondia a aproximadamente 10,26% dos domicílios particulares permanentes. Não obstante, em que pesem as dinâmicas demográficas, assim como as mudanças metodológicas de cálculo deste passivo, no intervalo da década o déficit habitacional aumentou 70%, em relação ao ano 2000.

O PLHIS tratou de sintetizar os resultados do estudo de demanda habitacional da Caixa Econômica Federal. A partir disso, identificou que a demanda de interesse social – englobando aí domicílios com renda de 0-5 salários mínimos –, era de 4.440 domicílios. Essa estimativa era inferior àquela estimada pela Fundação João Pinheiro para 2010. Ademais, não foram explicitados dados sobre a necessidade de adequação de moradias.

Tabela 41 – Déficit habitacional em Bauru (2010)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
11.224	11.192	32	100,00	99,71	0,29

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Dentre as principais questões que envolviam a necessidade de reposição ou incremento do estoque na área urbana de Bauru, destaca-se a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel, cujas respectivas participações no total deste passivo quantitativo acumulado, no ano de 2010, era de 45,14% e 37,54%. Juntos, esses componentes somavam 9.253 domicílios, ou seja, 82,68% de todo o déficit habitacional (Tabela 42). Em relação a 2000, o componente da coabitação familiar já era o principal problema (e assim continuou), embora tenha diminuído. Ademais, outros dois componentes menores, tanto em termos absolutos quanto percentuais, compunham o déficit: os domicílios precários (estimados em 9,86% do total) e o adensamento excessivo em aluguel (estimado em 7,46%).

Perto de 59% das necessidades habitacionais por construção de novas moradias dizem respeito a domicílios com renda de até 3 S.M., o equivalente a 6.497 domicílios (Tabela 43). Dessa forma, sem grandes surpresas, observa-se que grande parcela do déficit é composto por moradias ocupadas por uma população socioeconomicamente muito vulnerável e que, na maioria das vezes, encontra-se alijada do acesso ao mercado imobiliário formal, o que as coloca em situação de precariedade construtiva, coabitação, comprometimento da renda familiar com alugueis altamente custosos e também adensar domicílios alugados. A principal questão dessa faixa de renda é o ônus excessivo de aluguel (estimado em 4.201 domicílios, participando com 100% deste componente), seguida pela coabitação familiar, com 1.056 domicílios e uma

porcentagem de 20,90% em relação ao total. Além disso, 81,61% dos domicílios precários são aqueles cuja renda não ultrapassa 3 salários mínimos.

Tabela 42 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	1.104	5.052	4.201	835	11.192
PERCENTUAL	9,86	45,14	37,54	7,46	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 43 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
ABSOLUTO	901	1.056	4.201	339	6.497
PERCENTUAL	81,61	20,90	100,00	40,60	58,05

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Diferente das informações sobre a inadequação de domicílios urbanos do ano 2000, em 2010 foram disponibilizados os dados absolutos totais deste indicador, o qual registrou a inadequação 4.011 domicílios (3,68% dos domicílios particulares permanentes), cuja principal problemática residia no adensamento em domicílios próprios, seguido pela carência de infraestrutura. Em termos comparativos, esses dois componentes mantiveram sua posição, embora o adensamento em domicílios tenha caído em mais de 50%, todavia a carência de infraestrutura recuou em apenas 22%. Não obstante, outro importante indicador não contabilizado neste ano foi a inadequação fundiária, que ocupava a terceira posição em 2000 (Tabela 44).

Aproximadamente 58% dos domicílios com algum grau de precariedade faziam referência a domicílios urbanos com renda de até 3 salários mínimos (Tabela 45). Além disso, há significativa participação desses domicílios no dimensionamento dos componentes da inadequação, uma vez que todos eles representam mais da metade desses indicadores. A exemplo disso, toma-se o caso dos domicílios com carência de infraestrutura (principal critério de inadequação), que representa 59,55% do total. O mesmo ocorreu com o adensamento em domicílios próprios, com 56,96%, e também com os domicílios sem banheiro exclusivo, que,

nas faixas de menor renda, supera os 80%. Nesses termos, para combater esse passivo, seria indispensável atender prioritariamente às necessidades de qualificação do estoque de moradia dos setores socioeconômicos com renda de até 3 S.M.

Tabela 44 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	2.033	155	2.032	4.011
PERCENTUAL	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 45 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	1.158	125	1.210	2.320
PERCENTUAL	56,96	80,65	59,55	57,84

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

A análise desses indicadores remete a um problema metodológico crucial na formulação das correspondentes políticas públicas: além da equivocada incorporação de indicadores metodologicamente díspares no Plano Local de Habitação de Interesse Social, bem como do uso indiscriminado de estudos de déficit habitacional e demanda sem qualquer revisão crítica, a Prefeitura Municipal de Bauru lançou ainda, em 2019, o próprio censo habitacional, no bojo de um Programa Habitacional denominado “Casa & Cidadania”, cujo objetivo realizar o “levantamento de perfil da demanda por moradias na cidade e de manifestação de interesse das famílias em adquirir um imóvel por compra direta”. Dessa forma, pretendia-se direcionar esses interessados para os futuros empreendimentos habitacionais, os quais, segundo o Executivo municipal, deveriam atingir 20 mil novos domicílios).³² Ocorre, porém, que o Poder Público não esclareceu e tampouco detalhou como se fará o uso combinado desses três indicadores conceitual e metodologicamente distintos no planejamento e na política municipal de habitação.

³² Para outras informações, consultar a matéria “Censo Habitacional tem mais de mil cadastros em menos de 24 horas”, do portal da Prefeitura do Município de Bauru. Disponível em: <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=34197>>. Acesso: 08 mar. 2021.

Vejamos agora o intervalo temporal da segunda década deste século. Entre 2011 e 2020, 19 novos empreendimentos habitacionais de interesse social foram aprovados na cidade, resultando no incremento de 4.494 domicílios – provisão anual média de 449 domicílios –, com capacidade de atendimento de cerca de 13.886 pessoas. Em relação ao déficit habitacional, contemplou apenas 69,17% das necessidades de reposição e incremento de novo estoque de moradias. Até o final desse período, residiam nesses conjuntos 107.405 pessoas, isto é, 28,32% de toda a população do município. Face ao aumento do déficit habitacional, o que se observou no percentual de atendimento do indicador foi uma ligeira retração, visto que de 2001-2010 havia se alcançado 71,06% de atendimento do déficit de moradias.

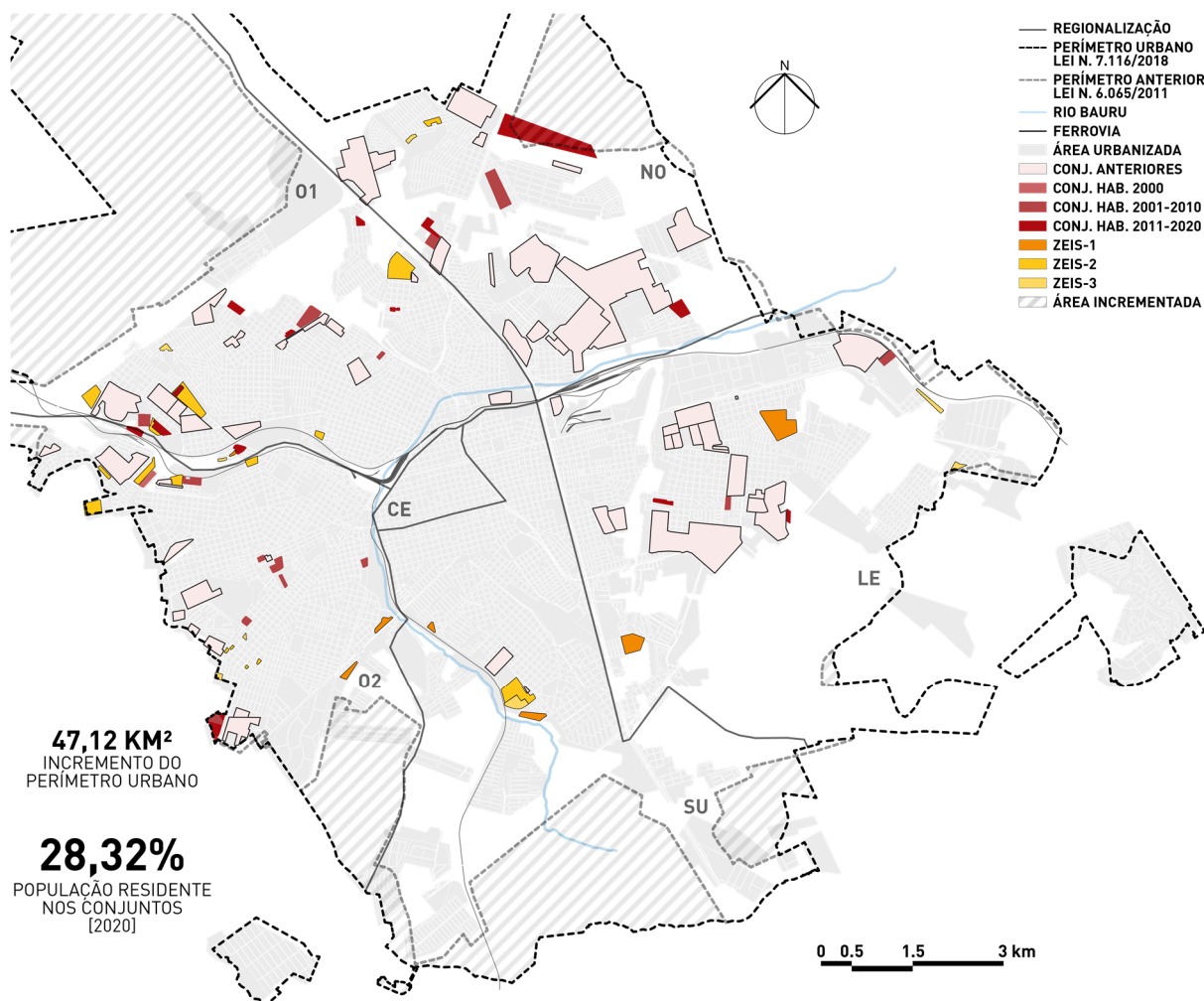
Essa dinâmica se fez acompanhada de um redirecionamento das faixas de rendas priorizadas pelas políticas habitacionais. Na última década (2011-2020) todos os empreendimentos implantados na cidade foram promovidos e viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entretanto, observa-se que desde 2016 todos foram direcionados para o Faixa 1,5, encerrando a produção para a Faixa 1 (cujos subsídios atingiam 90%), que era destinada justamente para o atendimento à população com renda de até 3 S.M., e que correspondem ao grande gargalo do déficit habitacional. Analogamente, em 2020, segundo o diagnóstico territorial da revisão do Plano Diretor Municipal de Bauru, foram identificadas 34 ocupações irregulares urbanas, o que expressou um aumento de 26% em relação a 2010, visto que antes eram contabilizadas somente 27 desse tipo de ocupação.

Assim como vinha ocorrendo desde os anos 2000, a implantação dos novos conjuntos habitacionais ocorreu de forma pulverizada pelo território, de modo que as regiões OE, NO e LE continuaram a receber esses empreendimentos. Não houve, portanto, criação de novos eixos de expansão urbana para além daqueles consolidados nos anos anteriores, pois em sua maioria aqueles conjuntos foram implantados nas periferias da cidade, em áreas remanescentes de antigos empreendimentos habitacionais de interesse social ou de bairros populares fruto de loteamentos populares. O perfil desses empreendimentos era de pequeno a médio porte, variando de 38 a 576 unidades habitacionais, em sua maioria absoluta implantados na tipologia de apartamentos, sendo que a única exceção foi um empreendimento de casas (de médio porte) implantado no extremo norte, em área de incremento urbano (Mapa 47).

Com uma expressiva ampliação do perímetro urbano, de cerca de 47,12 km², que estendeu a área urbana em todas as regiões, pelo menos duas delas têm relação com as políticas de habitação social. A primeira encontra-se a LE, onde um pequeno incremento de área ocorreu em um setor classificado na revisão do Plano Diretor como Zona Urbana de Estruturação, e que atualmente tem dois conjuntos habitacionais e algumas ocupações

irregulares. Tal constatação parece indicar o interesse em garantir novas áreas aptas ao parcelamento do solo para os estratos sociais de menor renda. A segunda ampliação está localizada na região NO, e a incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano foi determinante para viabilizar o mais recente empreendimento do PMCMV-Faixa 1,5 (GARRIDO, 2019), implantado em uma região de duplo zoneamento: Zona de Comércio e Serviço (em torno das principais rodovias do município) e Zona de Urbanização Controlada. É plausível supor que assim se abra um novo vetor de expansão urbana direcionado aos estratos de menor renda, afinal esta região foi historicamente explorada com este propósito pelas ações estatais.

Mapa 47 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Bauru (2011-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da SEPLAN; PLHIS-BAURU, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Entre 2011 e 2020 não foram demarcadas novas Zonas Especiais de Interesse Social, nem mesmo com a revisão do Plano Diretor. Portanto, o Mapa anterior (47) traz as mesmas demarcações e modalidades estabelecidas pelo Plano Diretor Participativo (Lei nº 5.631/08) e regulamentadas pela Lei nº 5.766/09. Não obstante, a Lei nº 6.904/2017 alterou a antiga

regulamentação das ZEIS, estabelecendo novas normas para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e sobre regularização fundiária. Ainda assim, manteve a inserção periférica das ZEIS, assim como consolidou ainda mais os setores centro-sul como territórios destinados aos estratos de mais alta renda, pois ao longo das últimas décadas as políticas habitacionais foram inexpressivas, haja vista que a única ZEIS-1 destinada à promoção habitacional não foi utilizada, e tampouco se sabe se as ocupações irregulares aí existentes, classificadas com ZEIS 2 e 3, foram regularizadas.

Importante observar que essa dinâmica está em desacordo com o próprio PLHIS, pois “para viabilização de empreendimentos de interesse social nesse Setor (Sul), há necessidade de se promover a delimitação de ZEIS ou criação de banco de terras municipais por meio de permutas, dação em pagamento ou utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no PDP” (PLHIS-BAURU, 2010, p. 25).

Das 11 zonas demarcadas como ZEIS-1 – definidas como “glebas e lotes subutilizados, adequados à urbanização, onde existe interesse público em promover a produção e a manutenção de habitação de interesse social” (BAURU, 2008, p. 1) –, apenas 6 ainda encontram-se vazias e as demais foram utilizadas na forma de loteamentos urbanizados ou apartamentos. No entanto, o que chama atenção é o fato de que uma dessas ZEIS, localizada na região O2, em uma área consolidada ao longo da Rod. Marechal Rondon (SP-300), foi utilizada para a promoção de um empreendimento do PMCMV-Faixas 2 e 3, para as faixas de média renda. Enquanto isso, o mais novo conjunto habitacional voltado aos estratos de menor renda foi implantado no extremo da cidade, a NO, ao invés de aproveitar os antigos vazios urbanos designados pela legislação urbana justamente para esta função, localizados em áreas menos dispersas.

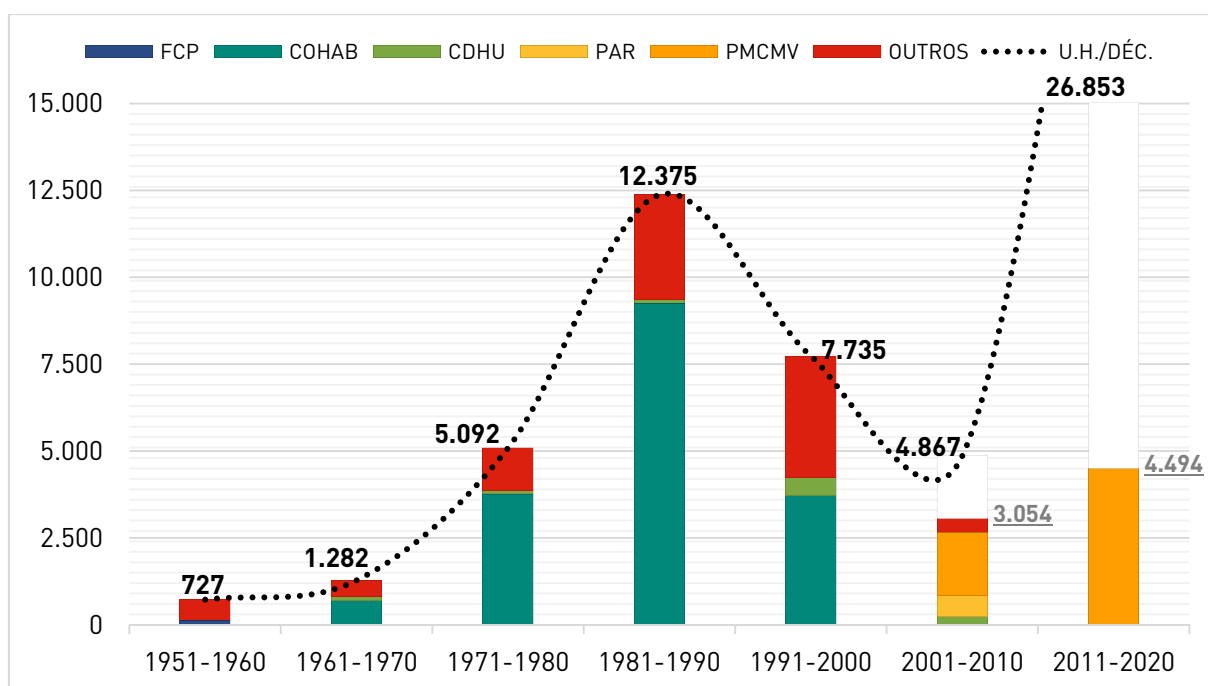
De modo geral, entre 2000 e 2020, a oferta habitacional de interesse social foi declinante. A propósito, o volume de produção de moradias para os estratos com renda de até 3 salários mínimos nas duas últimas décadas foi o menor desde o final de 1980. Não obstante, fica claro como a política federal de habitação transformou-se num importante instrumento de dinamização da produção imobiliária nas primeiras décadas do séc. XXI. Tamanho foi seu impacto que a trajetória da oferta habitacional fez um movimento em “V”, com uma queda abrupta e, logo, uma repentina recuperação a partir de 2011. À vista disso, a produção do PMCMV priorizou nitidamente os segmentos médios por meio das Faixas 2 e 3, tornando-se ainda mais nítida na última década (Gráfico 11).

Em termos quantitativos, não há dúvida de que o principal programa habitacional em Bauru nas duas últimas décadas foi o PMCMV, visto que, praticamente sozinho, manteve a

produção habitacional para os estratos de menor renda em um período de clara retração. Entretanto, é preciso ponderar que nem todas as moradias ofertadas no recorte temporal da pesquisa foram direcionadas aos estratos sociais de menor renda, por não ser esta uma faixa de renda considerada solvável pelos segmentos econômicos que se tornaram operadores da política habitacional nos últimos anos. Como resultado disso, não é de se estranhar que esses agentes imobiliários se direcionem para uma produção de mercado.

Entre 2001-2010, por exemplo, do total de 4.298 unidades habitacionais ofertadas – incluindo iniciativa privada, PAR, CDHU e PMCMV –, chegou-se a um quadro em que 57,82% dessa produção foi direcionada à população que percebe mensalmente renda de até 3 S.M., equivalente a 3.054 novas moradias. Na sequência, de 2011 a 2020, das 26.853 unidades produzidas, apenas 16,74% (4.494 domicílios) beneficiaram a população mais pobre. O expressivo declínio da produção habitacional para os segmentos mais vulneráveis se explica pelo redirecionamento dos investimentos para outros grupos solváveis.

Gráfico 11 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Bauru (1951-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-BAURU, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Importante destacar que, longe de ser um caso isolado de Bauru, essa reconversão nos rumos da oferta de moradias ocorreu por dois fatores cruciais e interdependentes: i) diminuição da diversidade de agentes promotores na produção habitacional, de forma que o atendimento das necessidades de reposição ou incremento do estoque de moradias tornou-se dependente dos agentes privados atuantes no PMCMV; ii) priorização das faixas de renda

acima de três salários mínimos, de modo que as correspondentes taxas de juros, necessidades de oneração dos fundos e a falta de subsídios bloquearam o acesso da população mais carente.

Esse descompasso ocorreu mesmo após o município ter elaborado o seu Plano Local de Interesse Social, e de ter estipulado como metas da política municipal de habitação a ampliação da oferta de moradias e a melhoria das condições físico-constructivas, com prioridade para a população de baixa renda. Ademais, a fim de combater o processo de segregação socioespacial, previa-se ainda a inserção dos segmentos de menor renda na área central ou em outras mais bem servidas de infraestrutura, até mesmo promovendo a regularização fundiária. A despeito disso, um importante instrumento para tanto (as ZEIS) aparentemente foi negligenciado pela revisão do Plano Diretor. Sendo assim, os aparentes avanços na política de habitação em nível local – tanto em termos normativos (no formato de arcabouço jurídico e legislativo) quanto de produção quantitativa de novas moradias – na verdade foram frustrados, pois não produziram os efeitos urbanísticos almejados.

Isto não significa dizer que o volume de produção habitacional para os setores de menor renda tenha sido insignificante, haja vista que mais de 7.540 domicílios foram ofertados no período 2000-2020, com média anual de 377 novas moradias. No entanto, uma análise do saldo entre oferta e déficit habitacional indica que nos últimos 20 anos houve um gradual encolhimento do atendimento das necessidades por moradia dos mais pobres em Bauru, com percentual de 71,06%, entre 2001-2010, e 69,17% de 2011-2020.

Por outro lado, quando analisado o Programa Minha Casa Minha Vida, observa-se que desde 2009 a prioridade de atendimento da política habitacional foi a população de média renda, ou seja, acima de três salários mínimos e que se enquadram no PMCMV-Faixas 2 e 3, pois o comparativo do saldo entre oferta e demanda – reiterando que este termo cabe neste caso por aludir a setores que possuem renda suficiente para se inserir no mercado imobiliário –, entre 2001 e 2010 foi de 79,76% de atendimento, tendo em vista que o déficit de moradias estimado no ano 2000 era 2.273 domicílios, e foram produzidas 1.1813 unidades habitacionais para estes segmentos. Já de 2011 a 2020, este percentual chegou a 476,23%, uma vez que o déficit acima de 3 salários mínimos, em 2010, subiu para 4.695 domicílios, no entanto, foram produzidas ou contratadas pelo PMCMV um expressivo volume de 22.359 unidades somente para essas faixas de renda.

Para se ter dimensão do excedente gerado por essa produção de mercado, estimada em 17.664 unidades habitacionais, esse volume seria suficiente para suprir as necessidades por moradia dos setores com renda de até 3 salários mínimos para os próximos anos (incluindo aí as necessidades acumuladas dos anos anteriores e que não foram atendidas), assim como,

provavelmente, a população residente nas 34 ocupações irregulares e além disso abundariam moradias. Pode-se inferir, por conseguinte, que não é exclusivamente por meio da produção habitacional que se resolverá o problema da falta de moradias. Até porque o alto volume de produção de moradias verificado no recorte 2000-2020, intensificou o quadro de segregação socioespacial em Bauru, pelo adensamento de antigas áreas localizadas nas franjas urbanas e, assim, reforçando um cinturão periférico com a implantação de diversos empreendimentos habitacionais nas regiões Oeste, Norte e Leste.

3.5. Jahu

A produção habitacional voltada aos setores de menor renda em Jahu remonta ao final dos anos 1960, ainda no contexto da ditadura militar, tendo se caracterizado pela atuação de agentes públicos (notadamente da COHAB-Bauru) e, sobretudo, pelo setor privado, por meio do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP). A COHAB-Bauru produziu empreendimentos apenas no distrito de Potunduva, enquanto no restante da cidade, entre as décadas de 1960-1970, os principais agentes produtores foram privados: dos 6 conjuntos habitacionais implantados nesse intervalo, somente 1 deles foi promovido pela Prefeitura Municipal com financiamento da CEF. No entanto, a partir da década de 1980, com uma atuação mais ampla da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e da CDHU, o poder público passa a operar de forma mais decisiva na promoção habitacional.

No período anterior ao ano 2000, com uma produção contabilizada em 12.930 unidades habitacionais – que comportavam perto de 41.117 pessoas – a distribuição da oferta de novas moradias era de 92,03% promovidas exclusivamente pelo poder público, 7,11% por agentes privados (pelo INOCOOP e planos cooperativos) e 0,87% sem identificação. Em geral, a Prefeitura Municipal, na figura da SEHAB, destaca-se como o principal agente promotor, responsável por ofertar sozinha o equivalente a 9.118 moradias (cerca de 70,52% do total levantado até 2000).

Entre 2000 e 2020, foram aprovados 5.360 empreendimentos habitacionais, com capacidade de atendimento de 17.045 pessoas, todos caracterizados como habitação de interesse social (Tabela 46³³). Como resultado, ao final desse período, de acordo com o

³³ Algumas datas de aprovação constam como 'ND' (Não Disponível) para identificar os empreendimentos cujas datas de aprovação não foram identificadas nos acervos públicos, tampouco fornecidas pelos órgãos responsáveis. Sabe-se, porém, que os mesmos foram aprovados ou implantados no intervalo da pesquisa, tomando como base a data de entrega desses empreendimentos.

cômputo populacional feito pelo IBGE para o ano de 2020, estima-se que 38,29% de toda a população local residia nesses conjuntos habitacionais, totalizando 58.162 pessoas.

Tabela 46 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Jahu (2000-2020)

N.	NOME DO EMPREENDIMENTO	U.H.	TIPO	AGENTE PROMOTOR	ANO DE APROVAÇÃO	POPULAÇÃO ESTIMADA
1	Jd. Pires de Campos III	49	Csa.	CDHU	ND	156
2	Jd. Dona Emília	180	Csa.	SEHAB/CEF	2000	572
3	João Balan II	383	Csa.	SEHAB/CEF	2000	1.218
4	Res. Lyon	386	Csa.	PAR	2002	1.227
5	Jd. Pires de Campos IV	45	Csa.	CDHU	ND	143
6	Cond. Cônego Pedro Joaquim Rodrigues Branco	158	Csa.	PAR	2004	502
7	Jd. Orlando Chesini Ometto III - Jahu N*	158	Csa.	CDHU	2005	502
8	Res. Vilaggio Maria Isabel	123	Csa.	SEHAB/CEF	2007	391
9	Res. Marcio Soufen Redi	128	Csa.	SEHAB/CEF	2008	407
10	Jd. Orlando Chesini Ometto III - Jahu O	135	Csa.	CDHU	2008	429
11	Vila Dignidade	24	Csa.	CDHU	2010	76
12	Res. Frei Galvão	777	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2012	2.471
13	Jahu P - Jd. Pe. Augusto Sani	117	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2012	372
14	Res. Ângelo Grizzo I*	585	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2012	1.860
15	Res. Ângelo Grizzo II*	637	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2012	2.026
16	Res. Cidade Alta I	500	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2018	1.590
17	Res. Cidade Alta II	222	Csa.	PMCMV-Faixa 1	2018	706
18	Cond. Res. José Perez	142	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	452
19	Res. Pedro Ferreira Almeida	178	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	566
20	Res. Gilberto Grizzo	189	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2018	601
21	Conj. Hab. Primo Grizo I	115	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2019	366
22	Conj. Hab. Primo Grizo II	129	Csa.	PMCMV-Faixa 1,5	2019	410
TOTAL		5.360	-	-	-	17.045

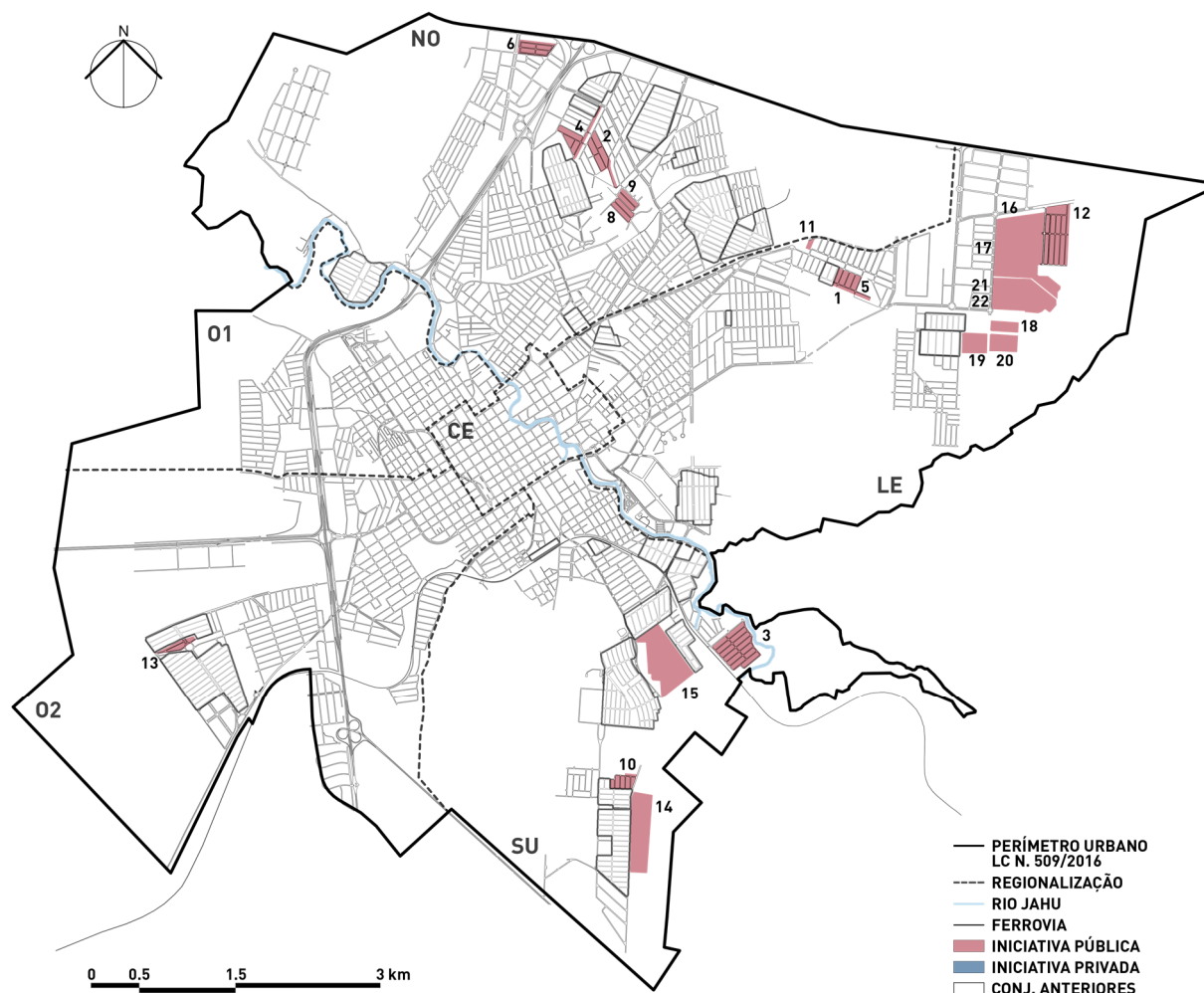
Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-JAHU, 2012; SEHAB-JAHU; MDR, 2021.

(*) Empreendimentos habitacionais não localizados ou ainda não implantados

Para facilitar a caracterização da produção habitacional local, a área do perímetro urbano foi dividida por regiões: Centro (CE), Leste (LE), Sul (SU), Norte (NO), Oeste 1 (O1) e Oeste 2 (O2). A partir da espacialização dos empreendimentos habitacionais de interesse social implantados no referido intervalo de análise (Mapa 48), será possível combiná-la com dados socioeconômicos em série histórica, avaliando a relação que se estabelece entre essas variáveis e a sua incidência na configuração do território urbano. A regionalização facilita a identificação das porções eleitas por essas políticas habitacionais, permitindo ainda avaliar de que forma os padrões contemporâneos adotados por elas reproduzem ou reorientam a produção do espaço.

Para tanto, tomou-se como base as unidades de paisagem – que são matrizes territoriais formadas a partir de um conjunto de características que compõem uma dada porção da área urbana –, instituídas pela Lei Complementar nº 443, de 2012, que dispõe sobre o zoneamento de Jahu. Com exceção da região central, que compreende um perímetro histórico, as demais regiões foram delimitadas a partir de importantes eixos viários, o Rio Jahu e outros córregos. As regiões Norte e Leste, oficialmente divididas em 3 unidades de paisagens distintas, foram reorganizadas em apenas duas, de forma que se pudesse contribuir para a análise que aqui se pretende. O critério adotado para essa reorganização se deu pela produção imobiliária verificada nesses setores e pela distinção do perfil de renda dos domicílios aí encontrados. A LE se observou a presença de loteamentos fechados, abertos e edifícios voltados para uma faixa de renda média-alta, que se apresenta como uma opção de continuidade e extravasamento da área central do município, conquanto nos últimos anos a periferia dessa região venha sendo inundada com empreendimentos habitacionais do PMCMV-Faixas 1 e 1,5. Por outro lado, na região NO, até mesmo nas imediações da região central, o padrão construtivo e a renda dos domicílios é média-baixa, sobretudo pela quantidade de conjuntos implantados nessa região.

Mapa 48 – Conjuntos habitacionais de interesse social aprovados em Jahu (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-JAHU, 2012; SEHAB-JAHU; MDR, 2021.

A produção habitacional de interesse social se iniciou de forma pulverizada pelo território, elegendo as regiões Norte, Leste e Sul, consecutivamente, ao longo da segunda metade do século XX. Essa produção foi protagonizada pelo setor privado nos seus primeiros anos, sendo o INOCOOP o principal agente responsável por inaugurar a oferta de moradias, bem como o correspondente processo de segregação residencial. Porém, com a inserção do poder público na promoção habitacional, este quadro apenas se intensificou. Desde o princípio, as periferias urbanas já vinham desempenhando o papel de receptoras para esses conjuntos habitacionais, em áreas limediras à urbanização e ao perímetro urbano. Nesse mesmo período, observou-se a aprovação de conjuntos fora da área urbana, com empreendimentos de médio e grande porte, localizados nas regiões Leste e Oeste 2 (incorporada como vetor de expansão dos setores mais pobres apenas na virada do século).

As regiões CE e O2 não possuem conjuntos habitacionais para a população de até 3 salários mínimos. Portanto, os primeiros conjuntos habitacionais da cidade foram sendo implantados em meio ao espraiamento horizontal da mancha urbana, sempre avançando sobre as periferias urbanas e pressionando o perímetro da cidade, tornando-se um instrumento decisivo para a dispersão, estratificação e fragmentação do território.

Uma particularidade é que a implantação desses empreendimentos ocorreu a partir de uma dinâmica dupla de produção do espaço urbano, sendo que uma delas se deu, em menor escala, pela utilização de áreas remanescentes de loteamentos anteriores, embora nos limites do tecido urbano. Já a segunda refere-se a uma forma especulativa de urbanização baseada na valorização da terra, de forma que os conjuntos implantados criaram vazios urbanos infraestruturados que somente seriam incorporados à área urbana ou loteados no decorrer do tempo, formando novas frentes de expansão urbana dos setores de menor renda, e, progressivamente, contribuindo para a conformação de novas periferias.

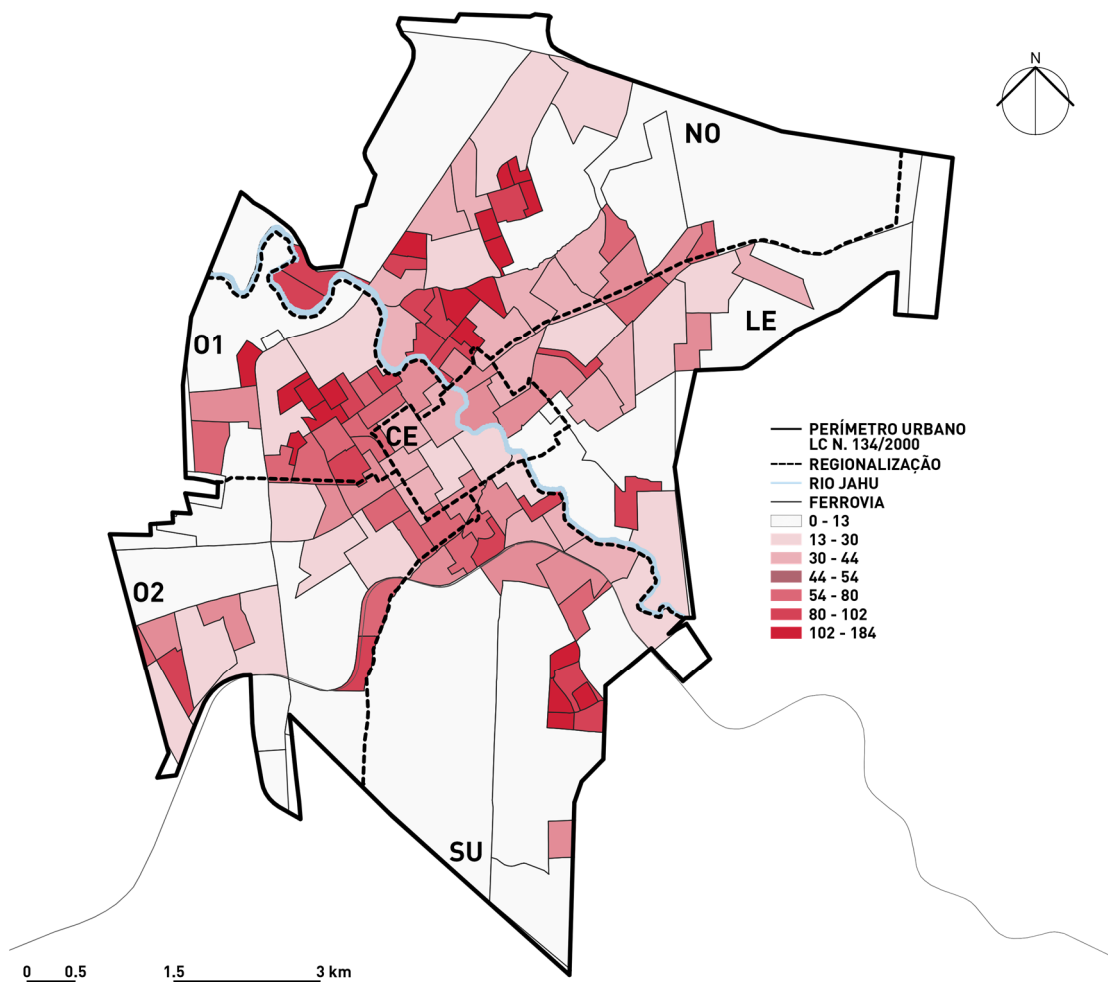
Essa dinâmica foi substituída a partir do primeiro decênio do século XXI pelo adensamento de antigas periferias abertas por empreendimentos de interesse social, até mesmo pelas limitações ambientais, legais e do perímetro urbano. Sem embargo, a partir da última década, a estratégia de criação de periferias é retomada, notadamente marcada pela atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, que passa a se concentrar, em sua maioria, no extremo da região Leste da cidade. A configuração socioeconômica e demográfica do de Jahu, portanto, reflete esses processos e permite delimitar, a partir da sobreposição desses dados, seus impactos na estrutura urbana.

Até 2000, dentre as regiões com maior densidade urbana, destacavam-se os setores Oeste 1, Norte e Sul. Partindo da região central – na época uma das menos adensadas da cidade –, nota-se uma gradação da densidade demográfica no eixo Noroeste, até atingir as franjas urbanas das regiões O1 e NO. Desse modo, quanto mais a urbanização avançava em direção à Rod. Comandante João Ribeiro de Barros ou sobre o Rio Jahu, mais aumentava o número de habitantes por hectares, chegando a uma média de 102 e 184 hab./ha. Na porção oposta do território, no eixo Sudeste, é nítido como a fragmentação do território se apresenta de forma mais intensa, concentrando na periferia dessa região os setores com maior número de habitantes, sobretudo, para além da linha férrea, com densidade superior variando entre 80-184 hab./ha. (Mapa 49).

Em ambos os casos, alguns dos setores censitários urbanos que registraram densidade demográfica média a alta correspondiam a empreendimentos habitacionais de interesse social

promovidos pelo poder público até esse período, sendo este o caso dos setores mais afastados da malha urbana consolidada, nas imediações do Rio Jahu ou no limite do perímetro urbano.

Mapa 49 – Densidade demográfica de Jahu – 2000 (hab./ha.)



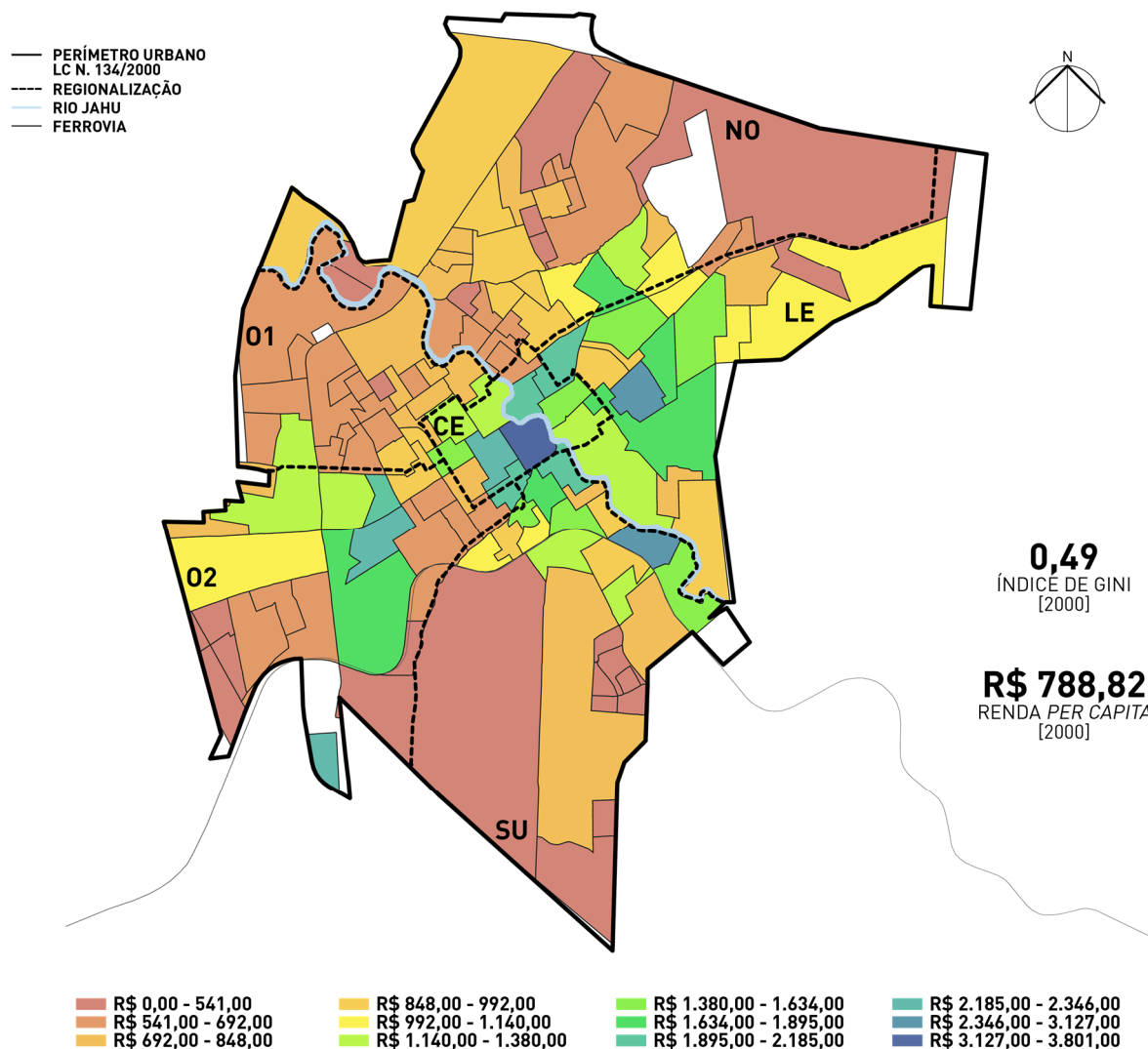
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

Nas regiões Oeste 1, Norte e Sul o rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios não ultrapassa os 6 S.M., com destaque para grandes setores com rendimento domiciliar variando entre 0 e 4,5 salários mínimos da época (Mapa 50). Essas regiões eram justamente as principais concentradoras dos empreendimentos habitacionais implantados até esse período. Em oposição a elas, observa-se também um eixo diagonal que se estendia desde Oeste 2, passando pelo Centro e terminando a Leste (cuja renda média varia entre 7 e 25 salários mínimos), compreendendo o setor originalmente eleito pelos segmentos de mais altas rendas. Essa tendência também indica para onde essa população foi se direcionando ao longo dos anos, principalmente em direção a LE, mas também a O2, ainda que com um perfil de renda mais moderado.

Importante destacar que os primeiros empreendimentos habitacionais no município foram implantados nos setores mais ricos da cidade, por meio da atuação do setor privado, protagonizado pelo INOCOOP. A exemplo disso, tome-se o caso da região LE, onde uma boa parte desses conjuntos foi implantada, bem como nas suas imediações (mais especificamente a SU, ao longo do Rio Jahu e no entorno da ferrovia), onde a renda média desses conjuntos se situava entre 9 e 20 salários mínimos. No entanto, a renda não ultrapassa 4 salários mínimos na promoção habitacional do poder público nessas regiões. Em suma, a produção pública de moradia em regiões de renda média-alta criou bolsões destoantes, seja pela alta densidade ou devido à renda inferior neles encontrados.

Em 2000, a diferença entre o rendimento dos mais pobres e dos mais ricos mostra que houve um aumento de 16,67% na concentração de renda no município em relação a 1991, passando de 0,42 para 0,49 em menos de uma década. Apesar disso, a renda per capita média de Jahu atingiu R\$ 788,82, aumento de 33,85%, pois era de apenas R\$ 589,31. Tal mudança se fez acompanhada de uma ligeira diminuição do número de pessoas pobres ou em situação de extrema pobreza (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

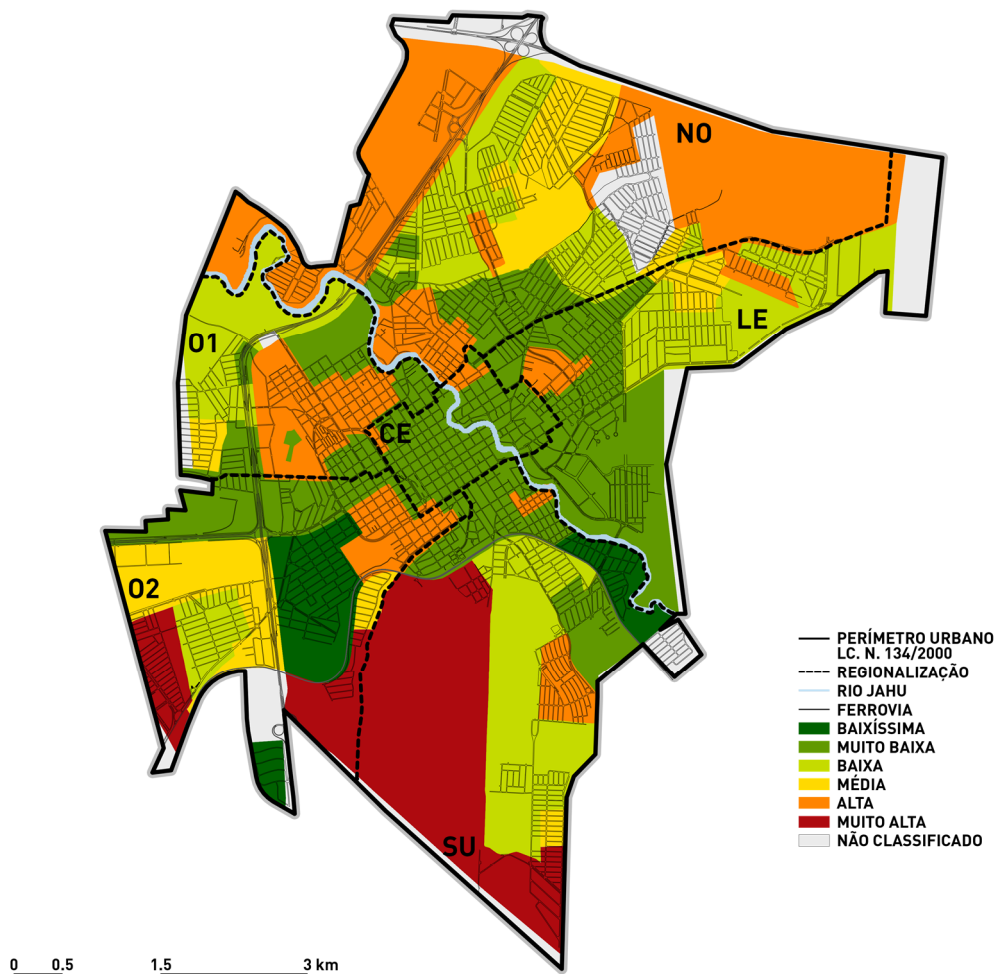
Mapa 50 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Jahu (2000)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

Os setores mais vulneráveis encontram-se, em sua maioria, segregados nos limites do perímetro urbano, conquanto ainda seja possível observar porções inseridas na malha urbana consolidada e até mesmo próximas à região central com este mesmo perfil (Mapa 51). Dentre aquelas que mais chamam atenção, destacam-se as extremidades das regiões O2 e SU, com grandes áreas ou loteamentos com índices altíssimos de vulnerabilidade. Com exceção dos dois loteamentos populares implantados juntos ao leito ferroviário, que até hoje apresentam alto nível de precariedade físico-constructiva, os outros dois loteamentos com vulnerabilidade muito alta correspondem a empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos por iniciativa pública, ambos realizados pela Prefeitura Municipal ao final da década de 1990.

Mapa 51 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Jahu (2000)



Fonte: Reelaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; SEADE; SUDOESTE SP.

Assim como ocorreu com o rendimento dos chefes de família, os empreendimentos privados – em tese voltados aos estratos de menor renda, implantados nas regiões SU e LE – apresentaram vulnerabilidade baixa ou baixíssima. O mesmo ocorreu com outros conjuntos promovidos pelo poder público implantados nessas mesmas regiões. No entanto, quanto mais afastado da região central, maior era a vulnerabilidade desses empreendimentos, onde as condições de vida e a vulnerabilidade variavam entre média e baixa. Nesse cenário, é evidente que a porção inferior do município é aquela que concentra grupos mais vulneráveis, embora seu percentual em relação à população do município seja pequena, pois poucos desses setores realmente encontram-se loteados ou ocupados (conforme se pode aferir pela malha urbana).

Em 2000, o passivo acumulado do déficit habitacional no município de Jahu foi calculado pela Fundação João Pinheiro em 2.175 domicílios, sendo que, desse total, 96,14% correspondia tão-somente ao déficit urbano, o equivalente a 2.091 unidades domiciliares. Já

na área rural, a participação do déficit era de apenas 4,02%. Portanto, a grande parcela da necessidade de reposição ou incremento do estoque do município refere-se à área urbana; em termos percentuais, na época isso equiparava-se a 6,80% dos domicílios particulares permanentes levantados pelo Censo Demográfico, estimado em 30.746 (Tabela 47).

Tabela 47 – Déficit habitacional básico em Jahu (2000)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
2.175	2.091	84	100,00	96,14	4,02

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Segundo a metodologia adotada pela FJP nesse período, o déficit habitacional urbano de Jahu não era tão diverso. Isto porque, quando analisados os componentes deste indicador, observa-se que a principal problemática era a coabitação familiar, mais especificamente as famílias conviventes (situação caracterizada quando uma família secundária convive com outra dentro do mesmo domicílio), com uma participação de 98,57% do total urbano, equivalente a 2.061 domicílios. Em escala significativamente menor, deparava-se também com o componente de domicílios improvisados, representando 1,43%, com 30 domicílios. Em consequência, até esse período não haviam sido identificados domicílios em situação de cômodos, que é um subcomponente da coabitação familiar, tampouco domicílios rústicos (Tabela 48).

Do total do déficit habitacional básico urbano, 1.079 domicílios (cerca de 51,60%) correspondiam àqueles com renda de até 3 salários mínimos (Tabela 49). A principal problemática dessa faixa de renda era a coabitação familiar (famílias conviventes). Quando comparado, este componente equivalia a 51,09% do total, ou seja, mais da metade das famílias conviventes era de baixa renda. Por último, com uma participação alta, embora em valores absolutos relativamente menor, haviam 26 domicílios improvisados (86,67%).

Tabela 48 – Participação dos componentes no déficit habitacional básico urbano (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	30	2.061	-	-	2.091
PERCENTUAL	1,43	98,57	0,00	0,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 49 – Componentes do déficit habitacional básico urbano com renda de até 3 S.M. (2000)

	ESTIMATIVA COMPONENTES				TOTAL
	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	COABITAÇÃO FAMILIAR		DOMICÍLIOS RÚSTICOS	
		FAMÍLIAS CONVIVENTES	CÔMODOS		
ABSOLUTO	26	1.053	-	-	1.079
PERCENTUAL	86,67	51,09	0,00	0,00	51,60

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Até 2000, a inadequação domiciliar de Jahu era caracterizada em grande medida pela significativa quantidade de domicílios em situação de inadequação fundiária, seguida pelo adensamento excessivo de domicílios (Tabela 50). Somavam-se a esses componentes, ainda, a carência de infraestrutura e os domicílios sem banheiro. Juntos, eles correspondiam a 14,01% de todos domicílios particulares permanentes, indicando que, até esse período, o percentual de inadequação urbana era superior ao próprio déficit habitacional, estimado nesse momento em 6,80% (menos da metade do indicador qualitativo). Ademais, registre-se que o mesmo domicílio pode apresentar mais de uma inadequação.

Assim como ocorreu com o indicador do déficit, a maioria dos domicílios em situação de inadequação correspondem àqueles com renda de até 3 salários mínimos, com destaque para o adensamento excessivo e dos domicílios sem banheiro. Nesses dois casos, 100% dos domicílios excessivamente adensados e aqueles sem unidade sanitária exclusiva são de baixa renda. Além disso, cerca de dois terços dos domicílios com inadequação fundiária e com carência de infraestrutura também apresentam um claro recorte de renda (Tabela 51). Em suma, considerando tanto o déficit quanto a inadequação dessa faixa de renda, o alto número de pessoas residindo em um mesmo domicílio é uma problemática que perpassa ambos indicadores, de maneira que no primeiro caso ele se apresenta por meio da coabitação familiar, e neste último através do adensamento excessivo.

Tabela 50 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	2.160	1.330	355	458	-
PERCENTUAL	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

Tabela 51 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2000)

	INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA	ADENSAMENTO EXCESSIVO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	720	1.330	355	160	-
PERCENTUAL	33,33	100,00	100,00	34,93	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000.

De 2001 a 2010, foram aprovados 8 conjuntos habitacionais, todos promovidos pelo poder público por meio de diferentes modalidades e agências – SEHAB, CDHU e PAR –, totalizando um incremento domiciliar de 1.157 unidades (média anual de 156 novas unidades), capaz de comportar aproximadamente 3.679 pessoas. Como resultado, até 2010, o percentual da população urbana residente em conjuntos habitacionais era de 36,82%. Em relação ao atendimento do déficit da população com renda de até 3 salários mínimos, calculado no ano 2000 em 1.079 domicílios, estima-se que 107,23% das necessidades por incremento ou reposição do estoque dessa faixa tenha sido atendida, ao menos teoricamente.

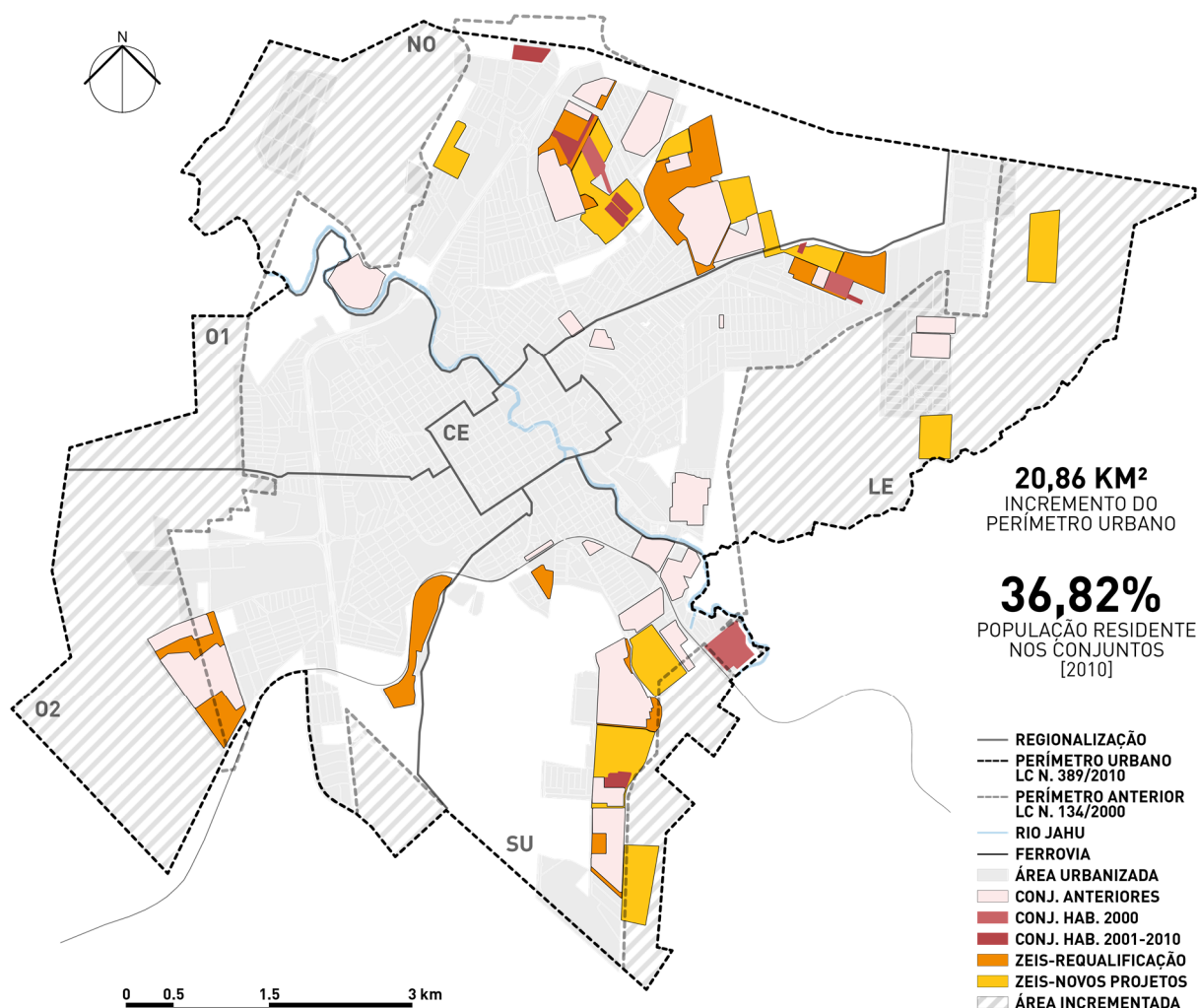
Todavia, devido à escassez de dados sobre a produção habitacional local, não é possível afirmar categoricamente se essa produção visou atender algum projeto de desfavelamento, por exemplo, e que pudesse justificar essa elevada produção nesse intervalo. A oferta habitacional para atender famílias originárias de desfavelamento é uma prática comum do poder público jahuense. No entanto, todos os projetos encontrados com esta finalidade foram realizados no distrito de Potunduva, e não na área urbana principal de Jahu, pois não há favelização na cidade, apenas um loteamento irregular (Vila Santo Ivo). Assim sendo, não se sabe o quanto as moradias ofertadas até a década passada foram utilizadas também no atendimento da inadequação domiciliar.

Não foi observada nenhuma iniciativa original nesse intervalo de década, pois continuaram se direcionando para regiões eleitas para esse setor durante os anos anteriores, mantendo-se contida dentro do perímetro anterior a 2010. Como visto no capítulo anterior, provavelmente isto ocorreu devido aos constrangimentos à expansão urbana fragmentada imposta pelo Plano Diretor de Jahu (LC nº 277/2006), que proibiu a aprovação de novos parcelamentos do solo na Macrozona de Expansão Urbana até que fossem ocupados pelo menos 90% dos vazios urbanos existentes na Macrozona de Consolidação Urbana, o que congelou, por conseguinte, o perímetro urbano e a atividade imobiliária do setor privado (PLHIS-JAHU, 2012).

Nesses termos, assistiu-se a um contínuo processo de uma consolidação periférica, de forma mais intensa nas áreas localizadas na região NO, mas também a SU e a LE da mancha urbana. Entretanto, esse processo não se deu de forma homogênea no território, visto que na região Norte não ocorreu somente a abertura de novos empreendimentos de médio e pequeno porte em áreas já consolidadas, e diversas Zonas Especiais de Interesse Social foram demarcadas nessa mesma região, de modo a reservar grandes áreas remanescentes desses conjuntos para novos empreendimentos.

A Sul, por outro lado, a produção de moradias se resumiu à implantação de uma última etapa de um mesmo conjunto habitacional, mas também teve várias áreas demarcadas como ZEIS para novos projetos. Já a Leste, ainda que se tenha implantado empreendimentos de pequeno e médio porte, o principal a destacar é que, a partir das ZEIS aí fixadas, inaugurar-se-ia um novo eixo de expansão periférico no extremo Leste da malha urbana, o qual se desenvolveria na década seguinte pela atuação do PMCMV (Mapa 52).

Mapa 52 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Jahu (2001-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-JAHU, 2012; SEHAB-JAHU; MDR, 2021.

A partir de 2006, com a aprovação do Plano Diretor, a política municipal de habitação adotou o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social em seu zoneamento urbano, o que resultou na demarcação de duas modalidades distintas: i) ZEIS-Requalificação: voltadas para a realização de obras públicas de complementação da infraestrutura urbana, mas também à implantação de equipamentos públicos e também regularização fundiária; e ii) ZEIS-Novos Projetos: utilizadas para a promoção habitacional de interesse social, como forma de atender ao déficit de moradias, podendo inclusive atender a população residente em áreas de requalificação urbana (JAHU, 2006).

As regiões Centro e Oeste 1 continuam sendo setores sem a implantação de conjuntos habitacionais, e também sem demarcação de ZEIS. A forma como esse instrumento foi utilizado, portanto, reforçou o perfil socioeconômico dessas periferias como regiões aptas para

o uso residencial dos estratos de menor renda, em uma clara dinâmica de estratificação do solo urbano. Em sua maioria, as ZEIS-Requalificação Urbana correspondem a antigos empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, indicando que esses territórios, bem como os bairros populares que foram se formando em seu entorno, possuem infraestrutura urbana deficitária e, justamente por essa razão, necessitam de complementação e melhorias urbanísticas.

Para Leonelli (2008), este foi um traço comum do processo de urbanização e produção do espaço urbano em Jahu, fortemente marcado pelo parcelamento do solo legal, porém, com baixa qualidade de infraestrutura. Até 2002, a autora aponta que mais de 50% dos loteamentos urbanos levantados encontravam-se em situação de infraestrutura incompleta, apresentando problemas ou infraestrutura parcial. Nesse sentido, os empreendimentos implantados pelo poder público não foram exceção a essa regra, o que explica a necessidade de requalificação desses espaços como forma de diminuir a precariedade aí encontrada.

A despeito disso, adentrando o século XXI, as informações de evolução dos indicadores habitacionais indicam que houve melhora quanto ao percentual de atendimento domiciliar em pelo menos três componentes: água encanada, energia elétrica e coleta de lixo. A principal melhora foi observada na rede de abastecimento de água, que saiu de um atendimento de 96,42%, em 1991, para atingir 99,72% em 2010. O mesmo ocorreu com a coleta de lixo, que era de 89,60% no início da década de 1990, que chegou a 99,93% no último decênio. A porcentagem de domicílios com energia elétrica, por outro lado, desde 1991 já havia atingido um patamar de atendimento de 99,90%, e assim se manteve até 2010, quando chegou a 99,97%. Isso indica, conseqüentemente, um progresso na universalização do acesso à infraestrutura urbana neste município (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Ao final desse período houve também outros dois marcos decisivos no direcionamento da produção habitacional para os próximos anos. O primeiro deles refere-se a um chamamento público lançado em 2009 para prospectar proprietários de terras e construtoras interessadas na promoção habitacional de interesse social (respondendo, sobretudo, à euforia gerada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida) e na abertura de novos loteamentos. Segundo consta no PLHIS-Jahu (2012), era de conhecimento do poder público que, ao abrir a chamada, muitos desses terrenos estariam fora do perímetro urbano. O chamamento teve características muito peculiares:

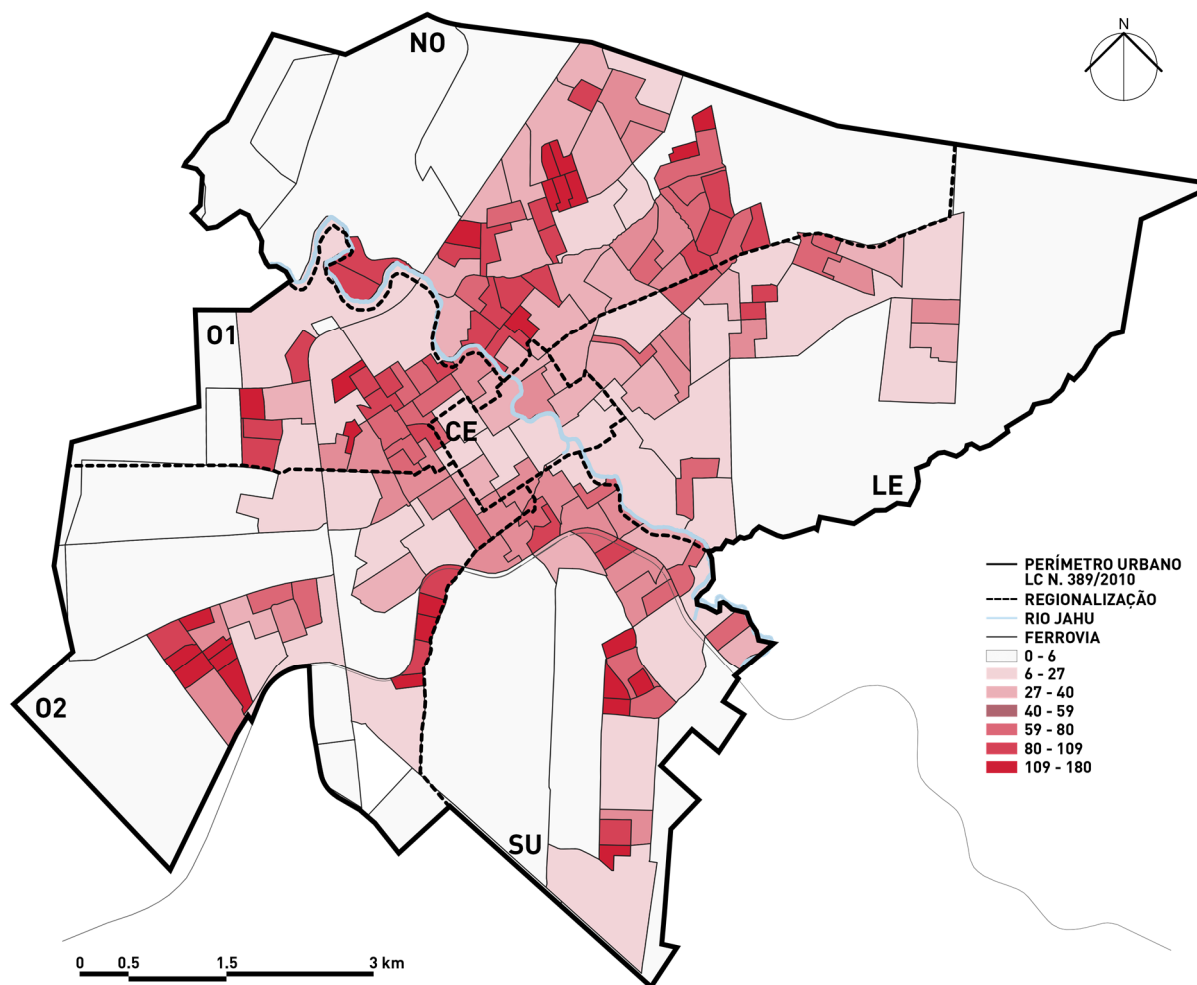
Processo absolutamente à parte do Plano Diretor, nem mesmo submissões de viabilidade técnica, consultas aos conselhos de habitação, consultas populares ou recomendações de técnicos das secretarias de meio ambiente, transportes e autarquias de abastecimento de água e esgoto foram premissas nesse processo (ARAÚJO, 2013, p. 122).

O segundo ponto, desencadeado por este chamamento público, foi a crescente pressão pela revisão do Plano Diretor em vigor, inclusive justificada pela localização das glebas de terras encaminhadas à Prefeitura Municipal pelos interessados. Desse modo, apenas quatro depois de sua aprovação, o município tinha um novo Plano Diretor (Lei Complementar nº 389, de 2010). Com efeito, em oposição à estratégia prioritária de expansão concentrada e de ocupação dos vazios urbanos, adota-se um processo especulativo de produção do espaço, cujo resultado imediato foi a inevitável ampliação do perímetro urbano – que resultou em um incremento de área de 20,86 km² –, e o afrouxamento da legislação urbana, que antes “constrangia” o setor imobiliário. Em termos percentuais, o crescimento foi de 51,29%, quando a área urbana era de 40,67 km², em 2000, e chega a 61,53 km² em 2010. As regiões Leste e Oeste, que até então possuíam empreendimentos habitacionais fora do perímetro urbano, foram aquelas com maior ampliação. Além disso, essa ampliação também se consumou em regiões historicamente eleitas para receber grande parte desses conjuntos, Norte e Sul, onde a urbanização já se aproximava do perímetro urbano.

No tocante à densidade populacional em 2010, é possível observar que as regiões Oeste 1 e Norte, que possuem um perfil de renda média-baixa, seguiram sendo as mais adensadas (Mapa 53). No entanto, diferente das demais regiões, o adensamento do eixo Noroeste é aquele que apresenta maior continuidade da malha urbana, isto é, novamente tomando como referência a região Centro, a menos adensada, a cidade passou a se estender em direção a esse eixo, gradualmente aumentando a sua densidade conforme se afastava do núcleo central (conquanto essa dinâmica também seja intercalada por áreas mais ou menos adensadas mesmo nas periferias). Em geral, a densidade nessas regiões varia entre 59-180 hab./ha., sendo os conjuntos habitacionais aqueles que correspondem aos setores mais densos.

Já a Oeste 2 e a Sul, não é possível observar essa mesma gradação, por serem regiões mais fragmentadas. Enquanto as áreas próximas ao centro mantêm uma densidade média-baixa, em partes ocupadas pelos segmentos de média renda, nas áreas limítrofes da mancha urbana a densidade variava entre 80 e 160 hab./ha., ou seja, as maiores densidades registradas nesse período. A região Leste, que historicamente comportou a expansão territorial dos setores de alta renda, também possui baixa densidade. Contudo, tudo indica que esse quadro será alterado nos próximos anos, pois o eixo Noroeste vem sendo continuamente ocupado por empreendimentos de grande e médio porte voltados à população de menor renda.

Mapa 53 – Densidade demográfica de Jahu – 2010 (hab./ha.)



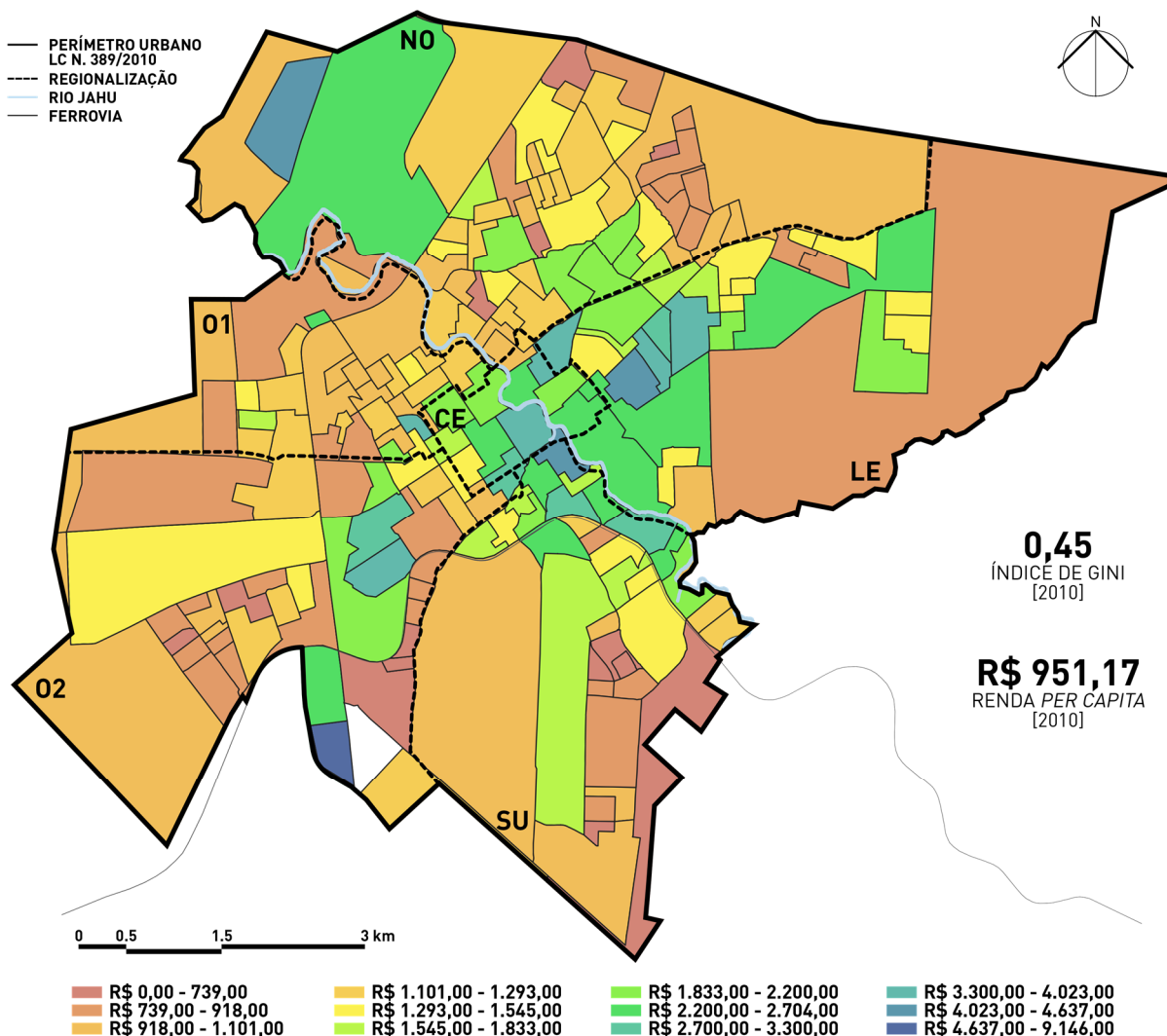
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

Em 2010, a distribuição de renda ainda manteve os traços do quadro socioeconômico do decênio anterior: a população com menor renda residia a NO, a O1 e nas extremidades das demais regiões. Já os setores de renda média-alta concentravam-se ao longo de um eixo diagonal conformado a partir da expansão da área central para as imediações das regiões O2, SU e LE. No entanto, em um intervalo de uma década, a população de alta renda foi a que mais se deslocou pelo território, quando a região CE perde o número de responsáveis por domicílios com renda média mensal entre 8 e 18 salários mínimos, que se deslocaram para as regiões, Norte, Oeste 2 e Leste, ocupando setores antes exclusivos da população de baixa renda.³⁴

³⁴ Desde então, o processo de desenvolvimento urbano local já não pode mais ser explicado apenas pela clivagem centro-periferia em razão de os segmentos de maior renda também se deslocarem para as franjas do município, cujo fenômeno de diferentes nomenclaturas (enclaves fortificados, espaços fechados, condomínios fechados, dentre outros) não é exclusivo de Jahu, tendo se difundido por várias cidades médias do interior paulista de diferentes regiões (SPOSITO; GÓES, 2013; OTERO, 2016; GOULART; GONÇALVES, 2019).

Nas regiões mais empobrecidas o rendimento médio dos responsáveis por domicílios se manteve até 3 S.M., com exceção dos escassos conjuntos habitacionais com renda superior (entre 3 e 6 S.M.), implantados no século passado por iniciativa privada (Mapa 54).

Mapa 54 – Rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios de Jahu (2010)

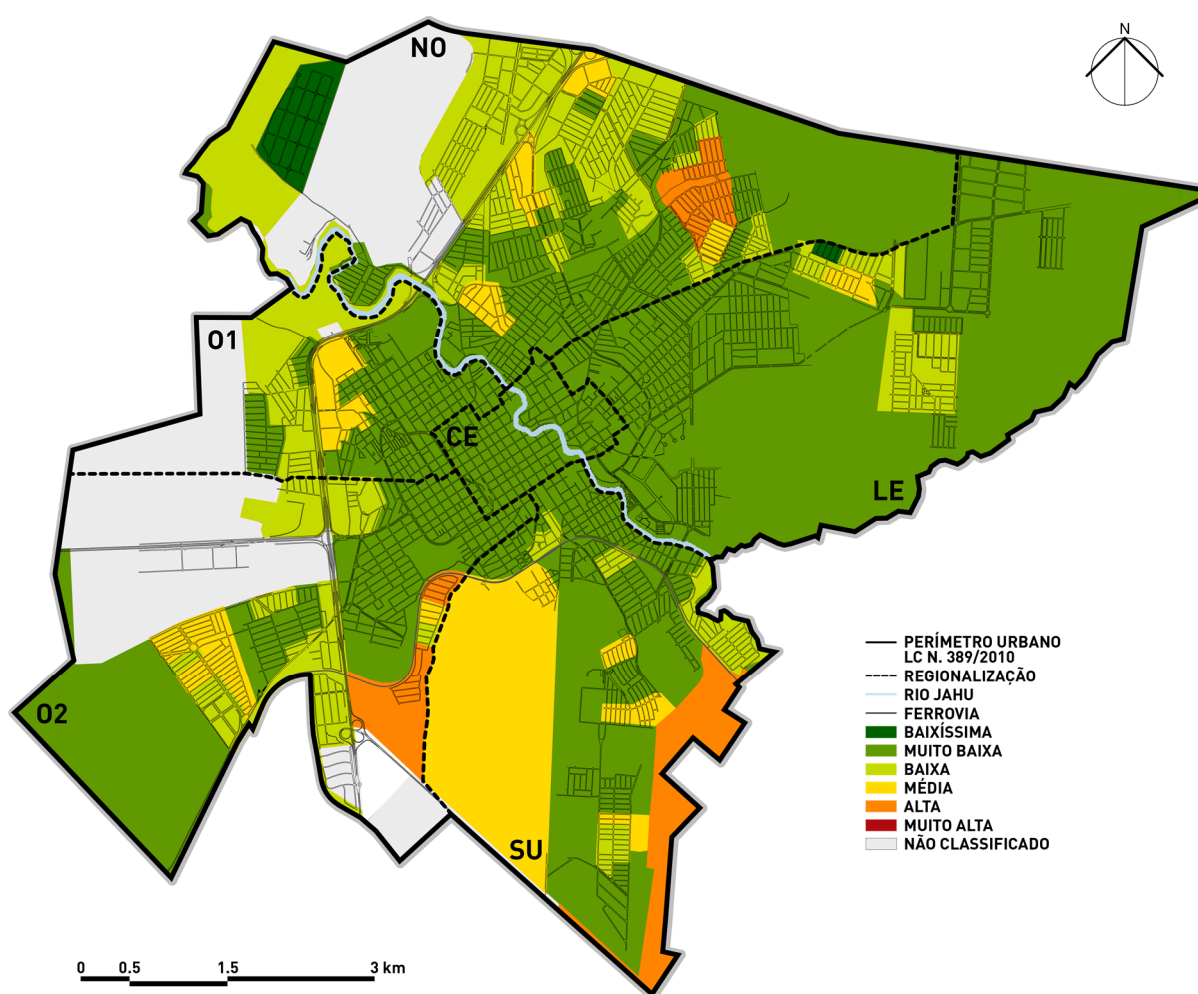


Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010.

De acordo com os dados do PNUD, IPEA e JP (2013), em 2010 o grau de concentração de renda em Jahu diminuiu, quando o Índice de Gini chegou a 0,45. A renda per capita também foi outro indicador que deu sinais de melhora, estimada nesse período em R\$ 951,17 (aproximadamente 1,9 salário mínimo), representando um aumento moderado de 21% em relação a 2000. Nesse mesmo intervalo, a porcentagem de pessoas extremamente pobres e pobres reduziu significativamente, passando de 0,46% para 2,45%.

A comparação dos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 permite observar que a mudança mais marcante nesse período foi a evolução do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), como reflexo da redução dos setores de altíssima vulnerabilidade, antes localizados no extremo da mancha urbana a O2 e SU (Mapa 55). Portanto, áreas que antes apresentavam bolsões de pobres e de precariedade urbana-habitacional – que correspondiam a alguns empreendimentos habitacionais de interesse social –, em 2010 possuíam, em sua maioria, vulnerabilidade entre muito baixa e média.

Mapa 55 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Jahu (2010)



Fonte: Reelaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; SEADE.

Em compensação, em pelo menos três pontos da cidade ainda era possível observar persistente vulnerabilidade, localizados nas regiões Norte, correspondendo ao Jd. Cila de Lucio Bauab (2.238 unidades habitacionais), que é o segundo maior conjunto habitacional da cidade e foi implantado pela Prefeitura Municipal, além do loteamento popular Jd. Maria Luiza IV, a Oeste 2, e, por último, uma gleba vazia remanescente de alguns conjuntos habitacionais mais

antigos promovidos pela Prefeitura e pela CDHU. Juntos, esses setores abrigavam aproximadamente 10.740 pessoas (cerca de 8,46% da população urbana), com rendimento mensal e nível de escolaridade bastante baixos.

Elaborado em 2012, o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jahu trata a problemática habitacional adotando o termo “necessidades habitacionais”, embora em outros capítulos utilize a expressão “demanda”. Para a mensuração das necessidades presentes e futuras, optou-se pela combinação de dados primários (revisão urbanística e construtiva dos conjuntos populares e dos loteamentos irregulares, com apoio da SEHAB e de Planejamento e Obras) e secundários, tomando como base os estudos da FJP de 2000. Não obstante, se reconhece que essas fontes são desatualizadas para o período de elaboração do PLHIS. Ademais, foram agregados ainda informações referente a uma coleta de dados de iniciativa da CDHU e da CEF, através de fichas cadastrais deixadas na SEHAB e preenchidas pela população com interesse em adquirir um imóvel novo, levantamento que contribuiu para identificar o déficit (estratificado por renda) e a demanda populacional (PLHIS-JAHU, 2012).

A convergência desses termos (“necessidades habitacionais”, “déficit” e “demanda”) indica uma fragilidade do PLHIS. A adoção acrítica sinaliza, antes de tudo, o desconhecimento do corpo técnico que o elaborou, assim como dos gestores locais que o avalizaram. Fato é que é essencial distingui-los, sobretudo quando as definições da política habitacional partem de um claro recorte de renda, neste caso, da Faixa até 3 salários mínimos.

O principal problema refere-se à mensuração dos dados sobre déficit e inadequação de domicílios apresentados pela Fundação João Pinheiro. Ocorre que os dados apresentados pelo PLHIS e aqueles extraídos da pesquisa do software de consulta disponível pela FJP são muito diferentes. A FJP estimou que o déficit habitacional total em 2000 era de 2.175 domicílios, porém, o PLHIS afirma que era de 6.999 domicílios (mais do que o triplo). Já a inadequação, além de apresentar valores absolutos também diferentes, é calculada mediante uma somatória dos componentes, chegando a um valor superestimado, pois isto desconsidera que um mesmo domicílio pode apresentar mais de uma inadequação. Como resultado disso, foram estimados 10.123 domicílios, enquanto o maior indicador chega a somente 1.330 domicílios (adensamento excessivo de domicílios). Curiosamente, esses valores são superiores até mesmo àqueles apresentados em 2010 pela própria FJP.

Em que pese o PLHIS ter utilizado dados da FJP de 2000 para estimar uma realidade de 2010, que claramente se alteram por diversos fatores, o Plano é categórico em afirmar que “o déficit habitacional básico (assim como a inadequação) apresentado pela FJP está muito aquém daqueles levantados in loco ou fornecidos pela Secretaria de Habitação. Esta, inclusive,

desconhece e refuta os dados disponibilizados pela FJP” (PLHIS-JAHU, 2012, p. 165). Por essa razão, a metodologia adotada em 2012 pelo PLHIS chegou a um déficit habitacional básico de 9.000 domicílios, considerando os dados das fichas cadastrais da CEF e da CDHU, sendo 6.750 referentes aos domicílios urbanos com renda de até 3 salários mínimos (75% do total). Em relação ao déficit de 2010, calculado pela FJP, de 4.452 domicílios, a estimativa geral feita pelo PLHIS era superior em 102,16%.

Ademais, por meio de combinação com programas e fundos existentes nas esferas estadual e federal, o PLHIS definiu algumas linhas programáticas para combater o problema habitacional em nível local: i) regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos; ii) provisão de habitação de interesse social; iii) relocação de famílias de área de risco. No entanto, não foram traçados programas e subprogramas municipais de habitação mais robustos.

No período 2000-2010, apesar de uma quebra metodológica que impõe o imperativo de relativizar a comparação em série histórica, o déficit habitacional total do município mais que duplicou. No mesmo período, o percentual do déficit urbano chegou a 98,36%, totalizando 4.379 domicílios, com apenas 73 rurais com necessidade de reposição ou incremento (1,67%), que inversamente diminuiu (Tabela 52). Nos domicílios particulares permanentes urbanos, esse volume correspondia a 11% do total urbano, representando um aumento de mais de quatro pontos percentuais em relação ao início do século, quando era de 6,80%.

Tabela 52 – Déficit habitacional em Jahu (2010)

ABSOLUTO			PERCENTUAL		
TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
4.452	4.379	73	100,00	98,36	1,67

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Assim como ocorria na última década, a coabitação familiar continuou sendo o principal componente do déficit habitacional em valores absolutos, com 1.952 domicílios (44,58% do total), embora tenha sofrido uma modesta redução de 5% (Tabela 53). Destaca-se ainda o ônus excessivo com aluguel, em segunda posição, que abarcava cerca de 1.866 domicílios, participando com 42,61% do déficit. Somados, esses dois componentes abarcavam 87,19% das necessidades quantitativas por moradia da cidade, totalizando 3.818 domicílios. Outros dois componentes menores também integram este passivo: adensamento excessivo de domicílios alugados (10%) e os domicílios precários, 2,81%.

Quando analisados os dados referente aos domicílios com renda média de até 3 salários mínimos da época, considerado o total do déficit habitacional, 55,51% deles correspondia

exclusivamente a essa faixa de renda, equivalente a 2.431 domicílios. Dentre os componentes, o que mais chama atenção é o ônus excessivo de aluguel, pois, em sua totalidade, todos os domicílios nessa situação são de baixa renda. As unidades residenciais em situação de adensamento excessivo em aluguel e dos domicílios precários equivaliam a 45,66% e 56,10%, respectivamente (Tabela 54). Além disso, esses dados permitem visualizar o peso do aluguel sobre o déficit habitacional para essa população de menor renda, uma vez que ele irá aparecer, de forma indireta ou indireta, em dois componentes. Estranhamente, a coabitação familiar correspondia em sua maior parte aos estratos de renda superior a 3 S.M.

Tabela 53 – Participação dos componentes no déficit habitacional urbano (2010)

	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	TOTAL
ABSOLUTO	123	1.952	1.866	438	4.379
PERCENTUAL	2,81	44,58	42,61	10,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 54 – Componentes do déficit habitacional urbano com renda de até 3 S.M. (2010)

	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	COABITAÇÃO FAMILIAR	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	TOTAL
ABSOLUTO	69	296	1.866	200	2.431
PERCENTUAL	56,10	15,16	100,00	45,66	55,51

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

A inadequação domiciliar urbana, em 2010, chegou a 1.007 domicílios, com uma participação de 2,53% em relação aos domicílios particulares permanentes. Isto representou uma redução percentual em comparação a 2000, quando era de 14,01%. Todos os componentes considerados para o diagnóstico da inadequação diminuíram em valores absolutos. A exemplo disso, tome-se o adensamento excessivo em domicílios próprios, cuja queda foi de 56%, 742 domicílios; a carência de infraestrutura reduziu 52%, tendo chegado a 458 domicílios – seguramente atrelada à evolução dos indicadores habitacionais –, e os domicílios sem banheiro tiveram queda de 12% em relação ao início do século XXI, atingindo a marca de 355 domicílios (Tabela 55).

Uma particularidade é que 73,39% da inadequação em 2010 referia-se aos domicílios com renda média superior a 3 salários mínimos. No tocante às faixas de menor renda, apenas 26,61% do total de domicílios inadequados eram ocupados por essa população, principalmente

pelo adensamento excessivo de domicílios próprios, com 281 domicílios, cuja correspondência com o total desse componente é de 37,87%. O mesmo ocorre com a carência de infraestrutura, calculada em 75 domicílios, com participação de 31,38%, e com os domicílios sem banheiro exclusivos, identificados em apenas 21 moradias, o equivalente à metade do total do componente (Tabela 56). Nos três casos, a redução média desses indicadores em um intervalo de década foi muito significativa.

Tabela 55 – Participação dos componentes na inadequação de domicílios urbanos (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	742	42	239	1.007
PERCENTUAL	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Tabela 56 – Componentes da inadequação de domicílios urbanos com renda de até 3 S.M. (2010)

	ADENSAMENTO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	BANHEIRO EXCLUSIVO	CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	TOTAL
ABSOLUTO	281	21	75	368
PERCENTUAL	37,87	50,00	31,38	26,61

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010.

Quanto à provisão habitacional, entre 2011 e 2020, houve a implantação de 11 novos empreendimentos habitacionais de interesse social na cidade, com o incremento de 3.591 domicílios (uma oferta média anual de 359 unidades habitacionais), capaz de abrigar uma população de 11.419 pessoas. Esse volume, porém, não se explica pela quantidade de empreendimentos, já que não foi tão expressivo, mas pelo porte dos mesmos. Como resultado disso, até o final do período analisado, aproximadamente 58.162 pessoas residiam em conjuntos habitacionais (38,26% da população total do município). Portanto, frente a um déficit de moradias da população de menor renda calculado em 2.431 domicílios, o saldo entre oferta e déficit de 2000 a 2010 foi de 147,72%, mantendo-se uma tendência observada na última década de produção habitacional em níveis superiores às necessidades habitacionais.

Não obstante, é preciso ponderar que 2 dos 11 empreendimentos aprovados nesse período ainda não foram implantados, a saber: o Res. Ângelo Grizzo I e II (totalizando 1.222 unidades habitacionais), promovido no bojo do PMCMV-Faixa 1. Portanto, se essa produção fosse ponderada somente a partir dos conjuntos implantados ou em fase de implantação, o percentual entre oferta e déficit cairia para 97,43% – ainda assim, um patamar expressivo. De

acordo com o PLHIS-Jahu (2012), esse empreendimento seria um dos muitos previstos para serem viabilizados até 2021, cuja entrega ocorreria em 3 etapas. Não obstante, embora já haja estudos de viabilidade para essas áreas, os mesmos ainda não foram implantados, fazendo com que esses espaços permaneçam como grandes vazios urbanos. É plausível supor que o embargo ou atraso deste empreendimento se deva aos abalos sofridos pelo PMCMV com as mudanças de governo (Dilma, Temer e mais recentemente Bolsonaro) e pela crise econômica do país, razões que resultaram a diminuição do ritmo de liberação de recursos pelo governo federal, de maneira especial para o PMCMV-Faixa 1, altamente subsidiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

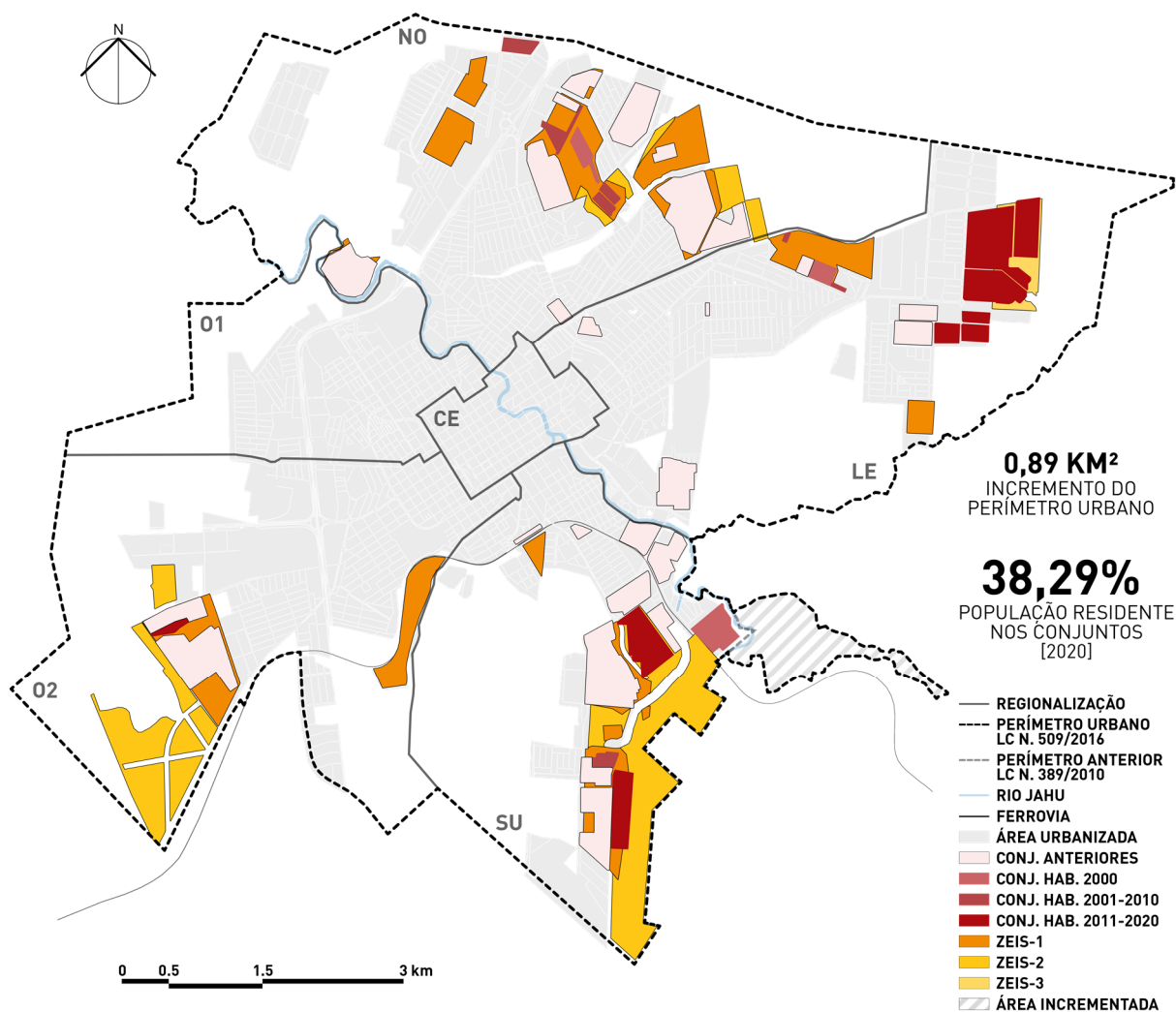
A produção habitacional na segunda década deste século se caracterizou pelo protagonismo do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo que, apesar dos riscos que a homogeneização dos agentes promotores pode oferecer, um ponto positivo é que grande parte do desempenho do PMCMV foi voltado ao atendimento da população com renda de até 3 salários mínimos, enquadrados na Faixa 1, embora nos últimos anos se note um redirecionamento da oferta de moradias a partir da priorização da Faixa 1,5. Neste caso, desde 2018 a população de menor renda ficou sem opções por meio de outras políticas habitacionais ou agentes promotores para acessar uma moradia.

Em uma clara dinâmica de adensamento das periferias urbanas, os mais recentes conjuntos habitacionais se localizam todos no limite de área urbanizada, bem como nas proximidades do perímetro urbano, todos na tipologia de casas, variando entre empreendimentos de grande e médio porte. Desde 2011, observa-se um esgotamento da produção de moradias por meio dessas políticas na região Norte – amplamente utilizada para este fim nos anos anteriores –, quando essa produção foi direcionada fortemente para o extremo da região Leste, retomando uma frente de expansão urbana criada ao final da década de 1990, mas que não prosperou naquela época. Além disso, observa-se a implantação de um conjunto na região Oeste 2. Já na região Sul foram aprovados dois empreendimentos de interesse social de grande porte, o Res. Ângelo Grizzo I e II (PMCMV-Faixa 1), aprovados em 2012, porém, ainda não implantados (Mapa 56).

Quiçá como reflexo da expressiva ampliação anterior do perímetro urbano, o aumento da área urbana no último decênio foi de apenas 0,89 km², referente ao acréscimo de uma área que passou a integrar a Macrozona de Consolidação Urbana, situada na região Sul. No entanto, visto que a área acompanha o Rio Jahu e faz limite com uma reserva ecológica, a promoção habitacional aí deve ser de baixa densidade e os padrões urbanísticos aí incidentes referem-se a Zonas de Chácaras-1 e a Zona Especial do Rio Jahu. Isto ocorreu a despeito da existência de outros vazios urbanos passíveis de ocupação, em outras regiões.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 443, de 2012, que instituiu um novo zoneamento, houve a demarcação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (Mapa 56). Na ocasião, foram instituídas três modalidades: i) ZEIS-1: requalificação urbana de áreas consolidadas; ii) ZEIS-2: vazios urbanos para a promoção habitacional de interesse social; e iii) ZEIS-3: vazios urbanos para a implantação de novos projetos de habitação promovidos pela União, governo do estado ou pela própria Prefeitura, enfim, voltada para a promoção pública de moradias para famílias com renda de até 3 S.M. Sem novidade quanto à localização dessas Zonas, as regiões Norte, Oeste 2, Sul e Leste seguem sendo os setores nos quais a política municipal de habitação vem concentrando suas ações.

Mapa 56 – Perímetro urbano, conjuntos habitacionais aprovados e Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em Jahu (2011-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-JAHU, 2012; SEHAB-JAHU; MDR, 2021.

A NO, foram demarcadas poucas ZEIS-2 voltadas para a produção de moradias, sendo que todas elas encontram-se em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais. Até 2020,

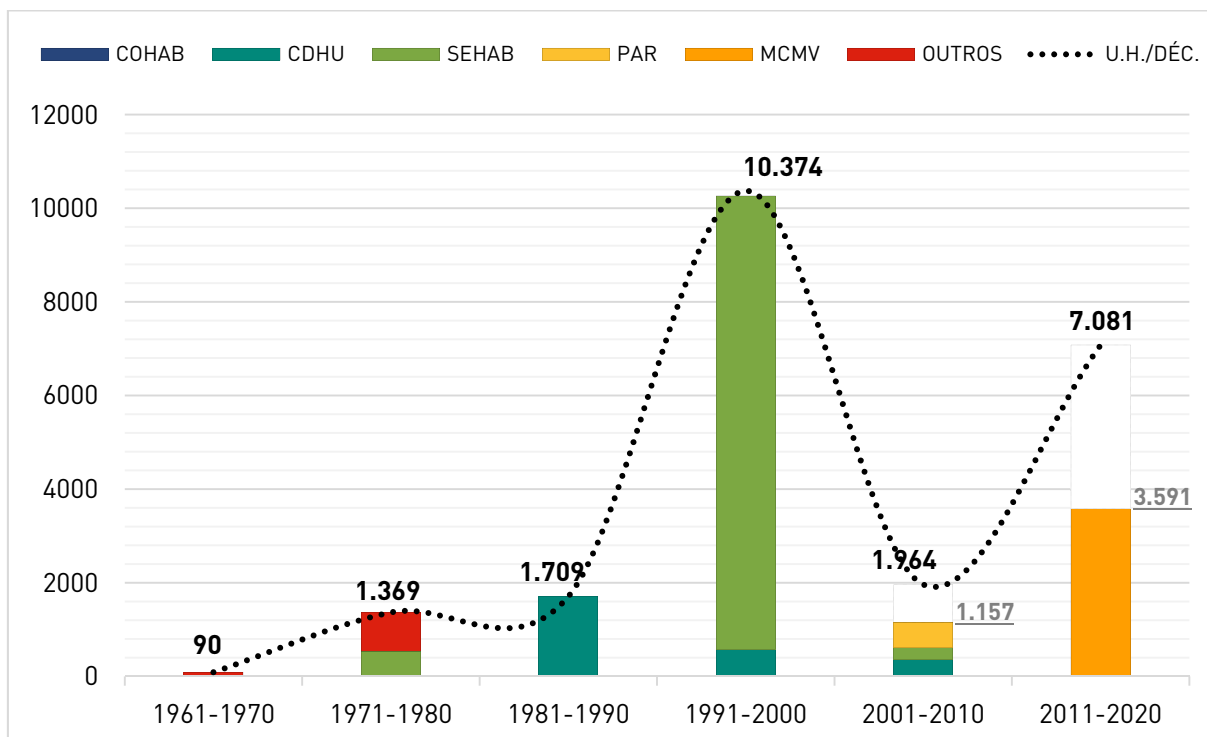
apenas uma ainda encontrava-se vazia, visto que as demais foram ofertadas sob a forma de lotes urbanizados ou unidades prontas, para os segmentos de renda média-baixa. A LE, um setor mais recente de produção habitacional, encontra-se demarcada a única ZEIS voltada a promoção pública, utilizada pelo PMCMV-Faixa 1 e 1,5. Já nas regiões O2 e SU há grandes glebas demarcadas para promoção habitacional (ZEIS-2), que em sua grande maioria permanecem sem utilização, no limite do perímetro urbano e próximas de conjuntos mais antigos.

Dos 16 loteamentos demarcados como ZEIS-1 em toda a cidade, isto é, áreas consolidadas “com o objetivo de priorizar obras públicas de complementação da infraestrutura urbana deficitária, a implantação de equipamentos públicos e promover a regularização fundiária” (PLHIS-JAHU, 2012, p. 86), somente 4 delas não correspondem a conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público. Nesses termos, mais do que uma coincidência, isto permite estimar como a produção pública de moradia aos segmentos de menor renda foi marcada por uma atuação inconsistente desses agentes, com reflexos na qualidade urbanística habitacional desses empreendimentos.

A despeito da produção habitacional de interesse social levantada nas primeiras décadas do séc. XXI ter se mantido superior ao déficit de moradias em termos absolutos, o comparativo do incremento de domicílios por meio dessas políticas públicas indica que houve uma queda substancial da oferta habitacional a partir dos anos 2000, estimada em 88,85%. No entanto, desde 2010 a produção de novas moradias para os estratos de baixa renda vem dando sinais de recuperação, com uma trajetória de crescimento em “V”. Nesse cenário, é importante destacar o PMCMV como o principal responsável pela dinamização imobiliária em Jahu nos últimos anos, frente à contração das ações dos agentes estaduais e municipais na questão habitacional (Gráfico 12).

O protagonismo do PMCMV se explica pelos números: das 5.360 unidades habitacionais produzidas de 2000 a 2020: 3.591 delas correspondem unicamente ao PMCMV-Faixa 1 e 1,5. Isto permite estimar que 67% de toda a produção de moradias foi realizada pelo PMCMV entre 2012 e 2019. À vista disso, se desconsiderarmos os impactos negativos sobre a produção do espaço urbano que esses empreendimentos produziram, uma questão positiva de sua aplicação refere-se ao fato de que a diferença entre a produção voltada as Faixa 1 e 1,5, em comparação com as Faixas 2 e 3, foi equilibrada (esta última demarcada no gráfico de evolução da oferta habitacional em tracejado).

Gráfico 12 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Jahu (1961-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do PLHIS-JAHU, 2012; SEHAB-JAHU; MDR, 2021.

Ainda assim, é preciso ponderar algumas questões quanto às políticas municipais de habitação nos últimos vinte anos. A primeira delas refere-se ao redirecionamento dos estratos de renda atendidos: desde 2018, todos os empreendimentos habitacionais do PMCMV aprovados na cidade voltaram-se para as faixas de renda superior a 3 salários mínimos, embora a Faixa 1,5 ainda atenda minimamente aos setores populares.

A outra questão diz respeito às ZEIS: grande parte das novas ZEIS demarcadas na cidade enquadram-se na modalidade de áreas para promoção de moradias, sem especificar a faixa de renda ou os agentes promotores aptos (tornando-a uma modalidade mais permissiva). Como resultado, algumas dessas ZEIS vêm sendo ocupadas, por exemplo, por conjuntos das faixas de renda entre 3 e 6 salários mínimos. À medida que as ZEIS de vazios urbanos foram ocupadas, outras novas foram criadas, enquanto as ZEIS de requalificação urbana permanecem praticamente as mesmas, ou seja, áreas com infraestrutura deficitária que também necessitam de políticas de melhorias habitacionais e de complementação dos equipamentos urbanos, as quais foram negligenciadas face à euforia do PMCMV e à escassez de políticas para enfrentar a inadequação domiciliar. Apesar disso, a cidade não sofre com a problemática da favelização.

Em ambos os casos, seja pela persistente adoção de políticas de provisão direta de moradias ou pela utilização das Zonas Especiais de Interesse Social, a política habitacional implantada na cidade tem contribuído ativamente para a conformação e consolidação das periferias urbanas. Essa Dinâmica não foi inaugurada nos anos de 2000 a 2020, mas certamente foi reforçada nesse período, não obstante a elaboração do PLHIS, a revisão do Plano Diretor e lei de zoneamento, dentre outros instrumentos de planejamento e ordenamento territorial. Dessa forma, a criou-se um arco lateral que se estende desde a região Norte, passa pelos setores Leste-Sul e se encerra na porção inferior da região Oeste 2, cujas principais características desses conjuntos habitacionais são: a tendência de concentração (alta densidade); a predominância da tipologia de casas (quicá como reflexo da baixa verticalização da cidade); a proximidade com os limites do perímetro urbano; e, sobretudo, a inerente segregação socioespacial e residencial.

CAPÍTULO 4

HABITAÇÃO E CIDADE EM REALIDADES METROPOLITANAS E NÃO-METROPOLITANAS

4.1. A clivagem centro-periferia, o tema da segregação socioespacial e a centralidade das regiões metropolitanas

Antes de proceder à análise comparativa dos efeitos da política habitacional nas cidades médias selecionadas, é preciso introduzir sucintamente algumas bases conceituais e dar destaque aos traços marcantes da urbanização brasileira na escala metropolitana, pois a maior parte da literatura se debruçou sobre essa realidade.

Face à complexidade da questão habitacional, é imperativo compreender sua produção, bem como a separação das distintas classes sociais nas cidades brasileiras. Trata-se de um processo que extrapola a dimensão espacial, e que também abarca a questão social. O espaço urbano se torna o local de atuação desses agentes sociais, historicamente dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, que, dotados de contradições, juntos transformam e produzem o território a partir de suas ações (NEGRI, 2009; CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2013).

Conquanto essas relações socioespaciais não sejam simples, e que em última instância se apresentem como expressão da luta de classes, de acordo com Carlos, Souza e Sposito (2013) também envolvem os grupos econômicos (proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, dentre outros) interessados em apropriar-se da terra urbana enquanto valor de troca, para assim atingir os seus estritos interesses de desenvolvimento das atividades capitalistas. De outra parte, os segmentos populares que visualizam o acesso à terra por seu valor de uso, como condição básica e indispensável para o próprio desenvolvimento da vida, sobretudo como local de moradia (HARVEY, 1982). Ademais, soma-se a essa dinâmica a ação do Estado, que – longe de ser um agente neutro ou um ator abstrato que emerge de fora das relações sociais – desempenha função ambígua na produção do espaço urbano por regular a arena na qual esses interesses conflitantes irão se enfrentar. Por meio de diferentes e complementares políticas públicas, a ação estatal também se distingue pela prerrogativa de intervir para o favorecimento ou para o prejuízo de determinados interesses, a depender de sua inclinação ou das disputas em jogo (MARICATO, 2004a; CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2013).

No âmbito das relações econômicas capitalistas, conforme aponta Carlos (2017), o processo de produção e organização do espaço urbano pode ser lido a partir de duas óticas. A primeira delas refere-se ao entendimento das cidades como condição e produto da

acumulação, cujo ímpeto de reprodução de capital determina as condições para sua realização, o que certamente determina a estrutura urbana. Desse modo, a ocupação do espaço se realiza por meio da propriedade privada do solo, que, no circuito de troca, se generaliza em sua dimensão mercadológica, isto é, “diante das necessidades impostas pela reprodução do capital, o espaço produzido socialmente – e tornado mercadoria, no processo histórico – é apropriado privativamente” (CARLOS, 2017, p. 18).

A autora afirma que, em complementaridade a essa característica, as cidades também se apresentam como produto e condição para a reprodução da vida, materializando no espaço urbano as relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas. Dessa forma, a própria reprodução da sociedade se desenrola enquanto produção espacial, transformando a morfologia urbana e produzindo modos de apropriação da cidade. Cidade esta que se torna, nas palavras de Maricato (2004), objeto e também de agente ativo das relações sociais. Independente dessas óticas, fica evidente como a terra urbana assume papel central nestes processos e se torna objeto de uma disputa desigual por distintos grupos, embora seja inevitável reconhecer que “é a classe de renda mais alta que produz (não obstante não seja a única), consome e controla o espaço urbano” (NEGRI, 2008, p. 129), agindo em nome de seus próprios seus interesses. Segundo Jaramillo (1982), para esses segmentos, a terra urbana não somente é o elemento central para o processo de produção, como também para o consumo. Assim, ela é apropriada juridicamente sob a forma de propriedade privada.

Partindo do pressuposto de que o cerne da economia capitalista impõe como condição para o seu desenvolvimento a pauperização de grande parcela da população, não é de se estranhar que sua consequência tenha sido a conformação de um modelo desigual de organização urbana, no qual a distribuição da população nas cidades espelha, ao nível do espaço, a apartação operante nas relações econômicas (KOWARICK, 1993). Para Negri (2008), esse processo culmina na produção da segregação socioespacial, que ganha forma no território por meio da segregação residencial, fundamentada na diferenciação econômica. O resultado, como se sabe, reporta a diversos problemas no ambiente urbano de ordem social, econômica e política. Nesses termos:

A segregação social visa, portanto, a reprodução das forças-de-trabalho, sendo estes processos que são sempre interligados e articulados com a estrutura social. Assim, a cidade torna-se expressão materializada da atuação da sociedade no espaço geográfico através de um ambiente físico construído (CASTELLS, 1982 *apud* NEGRI, 2008, p. 130).

De acordo com Caldeira (2011), o processo de segregação, seja ele social ou espacial, é uma característica inerente das cidades, reflexo de um modelo de desenvolvimento urbano de diferenciação e de separação da sociedade. No entanto – demonstrando como este processo

não é linear e tampouco inalterável –, a autora delinea que os padrões de organização do espaço urbano e da segregação na cidade de São Paulo passaram por três períodos distintos. O primeiro deles refere-se a uma organização concentrada de cidade pré-industrial, seguida por um período subsequente com o advento da dispersão socioespacial centro-periferia e, por fim, um modelo que se opõe aos padrões anteriores, aludindo ao contexto atual, em que as cidades se tornam ainda mais fragmentada e desigual.

Não obstante de forma renovada, na contemporaneidade a organização espacial interna das grandes cidades latino-americanas se tornou tão complexa que esses modelos podem ser encontrados de forma combinada dentro de uma mesma urbe, ora se sobressaindo um padrão sobre o outro em termos de ocorrência no espaço (CORRÊA, 2018).

O primeiro desses ciclos indicados por Caldeira (2011) se estende desde o final do século XIX até a década de 1940, com o advento da industrialização, quando se sobressaia um padrão organizacional de cidade concentrada. Apesar de os mais pobres estarem segregados social, economicamente e pela tipologia da moradia, o espaço conformado permitia que diferentes grupos sociais vivessem comprimidos em áreas comuns.

O padrão de urbanização seguinte, identificado entre os anos de 1940 e 1980, se distinguiu pela clivagem centro-periferia conforme avançava a industrialização em São Paulo, cuja principal característica foi a cidade dispersa (com queda na densidade populacional), quando diferentes grupos sociais passaram a estar notadamente separados no espaço urbano por meio da concentração da população de renda média-alta nos centros urbanos consolidados e os segmentos populares nas periferias precárias das cidades, via de regra ilegais. A autora destaca também o importante papel desempenhado pelo transporte particular para os estratos de maior renda, e o transporte público coletivo para a população pobre, fundamental para o processo de expansão das periferias.

Já o terceiro período, em oposição à clivagem centro-periferia – não obstante esse padrão continue marcando o território paulistano –, caracteriza-se por uma forma ainda mais fragmentada e dispersa de distribuição dos grupos sociais, cujo principal instrumento de segregação socioespacial são os enclaves fortificados. Percebido desde a década de 1980, quando os padrões de produção do espaço urbano mudaram consideravelmente, antes as periferias eram porções ocupadas exclusivamente pelos segmentos de menor renda, no entanto, também se tornaram locais de moradia dos segmentos econômicos de mais alta renda. Para Caldeira (2011), este último ciclo ainda guarda certa semelhança com o primeiro período, visto que, conquanto novamente esses grupos estejam próximos espacialmente, os mesmos encontram-se explicitamente separados por meio de muros e tecnologias de segurança,

criando espaços privatizados, fechados e monitorados como local para residência, consumo, lazer e até mesmo trabalho. Ainda assim, o padrão das moradias e o acesso à infraestrutura continuam sendo elementos de distinção entre as diferentes classes sociais.

Conquanto a urbanização brasileiro tenha se desenrolado mediante a concentração metropolitana, tanto nos aspectos econômicos quanto demográficos, ao longo das últimas décadas a interiorização do fenômeno urbano, intensificando o crescimento populacional e econômico de aglomerações não-metropolitanos, fez com que as cidades médias passassem por profundas transformações em suas estruturas urbanas em um curto intervalo de tempo (VIEIRA; ROMA; MIYAZAKI, 2007). Assim, “nas décadas seguintes, o efeito da concentração metropolitana continuou, mas foi interposto pelo crescimento das cidades médias brasileiras, ou seja, induzindo para um tipo de urbanização com uma desconcentração-concentrada” (CARVALHO, 2003).

Neste cenário, da mesma forma que a interiorização do desenvolvimento induziu a difusão de problemas urbanos antes restritos aos grandes centros urbanos e metrópoles, no interior do estado de São Paulo, os padrões de urbanização identificados por Caldeira (2011) para a capital paulista, também se fizeram sentir – em maior ou menor escala – nas cidades médias. Isto é, gradativamente a urbanização dessas cidades passou a rumar de um modelo mais concentrado para um padrão socioespacial fragmentado e segregador de produção do espaço urbano. Sem embargo, isto não significa que houve uma simples reprodução dessas características metropolitanas, visto que as cidades médias possuem particularidades próprias, tal como reconfiguraram estes processos de acordo com as realidades locais (VIEIRA; ROMA; MIYAZAKI, 2007).

A despeito disso, nota-se que a moradia é um elemento comum, e indispensável, para se compreender os três padrões de segregação socioespacial antes mencionados. Ou seja, revelam como a segregação residencial se desenrolou ao longo do processo de desenvolvimento urbano, lançando luz a uma sucessão de processos espaciais, distintamente temporalizadas, e à sobreposição de diferentes formas espaciais. Desse modo, “a segregação residencial da cidade capitalista emerge a partir da localização diferenciada no espaço urbano dessas distintas classes sociais e suas frações” (CORRÊA, 2018, p. 42), de forma que, quanto maior for a fragmentação social e o controle da propriedade privada da terra urbana, mais complexa será a segregação residencial (seja ela imposta ou induzida). No tocante à população de menor poder aquisitivo, embora um termo se dissolva no outro:

É possível distinguir a segregação imposta, envolvendo aqueles que residem onde lhes é imposto, sem alternativas de escolha locacional e de tipo de habitação, e a segregação induzida, que envolve aqueles que ainda têm

algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro dos limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis (Idem, 2018, p. 43).

Mesmo no primeiro ciclo no qual predominavam as cidades concentradas – situado em um período anterior ao início da intervenção estatal na provisão direta de moradias –, quando bem observadas, nota-se que as formas de segregação socioespacial e residencial já eram visíveis na estrutura interna das cidades existentes. Nesse padrão, embora Caldeira (2011) o classifique como de urbanização concentrada, as residências das elites locais, além de distintas em suas dimensões e nos aspectos físico-construtivos, também se diferenciavam no espaço por estarem, em sua maioria, localizadas no entorno próximo dos principais edifícios administrativos e junto à igreja matriz. Em um segundo plano, vinha a população de *status* médio (pequenos comerciantes, artesãos e funcionários) e, por último, em áreas um pouco mais afastadas, os estratos de menor renda que residiam em edifícios deteriorados, cortiços ou casas de cômodos, que não tardaram para se tornar alvo de políticas e intervenções urbanas que mais se assemelhavam a uma “limpeza social” (BONDUKI, 2017; CORRÊA, 2018).

Aprofundando ainda mais a segregação residencial, com uma apartação espacial até mesmo mais significativa entre as distintas classes sociais, o novo padrão de urbanização que se sobrepôs à tendência de concentração foi a cidade dispersa. Sintetizada pela clivagem centro-periferia, a dinâmica urbana passa a seguir a “lógica da desordem” à medida que os estratos de mais alta renda continuaram ocupando as áreas centrais, enquanto a população de baixa renda foi direcionada para as periferias, seja por imposição ou indução, onde as diferenças urbanísticas e socioeconômicas internas sempre se deram pela distribuição desigual das benesses urbanas, criando um amplo cenário de privação e escassez, o que Kowarick (1993) chamou de espoliação urbana.

A princípio, “a urbanização da periferia foi deixada principalmente para a iniciativa privada com pouco controle ou ajuda das autoridades governantes até a década de 70” (CALDEIRA, 2011, p. 220). Entretanto, é importante lembrar que desde o início da década de 1960, com o advento do Banco Nacional de Habitação, o Estado passou atuar mais decisivamente na produção e oferta de moradias. Como a maior parte da provisão habitacional foi direcionada aos estratos de média renda, o BNH reproduziu também a mesma lógica de produção do espaço urbano. Nesses termos, da área central até a periferia, a periferização fez com que, além das distinções de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos, se observasse um declínio gradativo do preço da terra e, por conseguinte, do perfil socioeconômico da população. Logo, assim como ocorreu com a urbanização, a segregação residencial (materializada pelos loteamentos populares, as favelas e os conjuntos habitacionais) se definiu pelo padrão centro-periferia (CORRÊA, 2018).

Pela perspectiva da população de baixa renda, quiçá este seja o padrão de urbanização que mais marcou este segmento. Até os dias de hoje essa lógica de estruturação, produção de cidades e de segregação residencial permanece inalterada, independente se a oferta habitacional é privada ou pública. Para melhor explicar essa dinâmica, as implicações da problemática da localização e do preço da terra continuam influenciando na ocupação desigual do espaço urbano, pois o mercado imobiliário – ao produzir loteamentos ou unidades acabadas para os segmentos de menor renda – seguramente toma como referencial tais fatores, elegendo as áreas mais afastadas para a implantação desses empreendimentos (objetivando obtenção de lucros e renda da terra). Essa tendência acaba por induzir uma parcela dos estratos que ainda possuem certa liberdade de escolha quanto ao local de residência, porém, ainda limitados pelos preços estabelecidos pelo mercado. No caso da produção pública de moradias, ainda que o Estado opere com lógicas e motivações próprias supondo pautar-se pelo interesse público, não deixa de se inserir nesse processo ao também eleger essas mesmas áreas periféricas para a inserção de empreendimentos habitacionais. Registre-se, porém, que o poder público detém uma sorte de instrumentos urbanísticos e capacidade administrativa de reverter essa lógica de periferização. Na prática, resulta uma segregação imposta para os setores não-solváveis (assim como ocorre com as ocupações irregulares e favelas), que não conseguem se inserir no mercado imobiliário formal e dependem necessariamente do Estado para garantir este direito.

A partir do final do século XX, no entanto, as transformações observadas nas formas de produção e ocupação do espaço urbano fizeram com que o segundo padrão antes exposto – embora marcante do ponto de vista socioterritorial –, já não fosse mais suficiente para explicar os rumos da urbanização contemporânea, sobretudo pela difusão dos loteamentos fechados, que também passaram a ser implantados nas periferias urbanas tanto nas grandes regiões metropolitanas como em cidades médias. Desse momento em diante, além do processo de segregação residencial característico dessas áreas, nota-se também uma autosegregação assumida por esses grupos de mais alta renda, de forma que a riqueza ainda continua concentrada em termos territoriais, ora na região central, que vem perdendo população, ora nas periferias devido ao deslocamento dos setores residenciais para esses empreendimentos (CALDEIRA, 2011). Não obstante, Corrêa (2018) afirma que isso não irá ocorrer de modo uniforme geograficamente, visto que os locais escolhidos pelos agentes privados do mercado imobiliário são áreas dotadas de amenidades naturais, sem impedimentos para a expansão horizontal ou setores onde já residiam pessoas de maior poder aquisitivo. Para isso, o Estado desempenha papel fundamental através da permissão urbanística e de investimentos, especialmente aqueles relacionados à extensão das redes de infraestrutura e às obras viárias para suprir as necessidades de deslocamento diário dessa população.

O que mais chama atenção neste último padrão é que a mudança nos rumos de urbanização não ocorreu pela reversão da lógica de periferação das cidades, embora a política urbana tenha avançado em diversos aspectos nas duas últimas décadas, mas por sua intensificação, criando disparidades dentro das próprias periferias, com locais que se diferem não só por sua composição social, mas também na qualidade dos espaços e equipamentos ali conformados. Isto é, enquanto um padrão remete a uma lógica totalmente privada de gestão, segurança e ocupação do espaço urbano, negando o sentido de público, os demais espaços ocupados pela população pobre são caracterizados pela precariedade urbana-habitacional e pelo descaso. Nesse sentido, as regiões centrais seguem sendo as mais bem dotadas de infraestrutura, equipamentos, oferta de serviços, transporte público e serviços urbanos, e onde, por conseguinte, serão encontrados os maiores preços da terra, inviabilizando que sejam ocupadas pelos estratos de menor renda, mesmo frente a um gradual abandono e iminente degradação. Já as periferias conformadas pelo deslocamento dos estratos de alta renda, que também se valorizam de forma exponencial, intensificam ainda mais a fragmentação do território e a segregação residencial dos mais vulneráveis, reforçada pela provisão de moradias pública e/ou privada em novas periferias com baixo interesse e valor mercadológico. Em suma, isto implica em uma expansão horizontal da mancha urbana cada vez mais desigual em seus aspectos urbanísticos, sociais e econômicos – descrição que se aplica inequivocamente às cidades.

A intervenção do Estado na política habitacional, portanto, bem como a sua forma de produzir cidades, não registrou mudanças substantivas ao longo das décadas, embora o padrão de urbanização, sim, tenha variações relevantes. É precisamente nesse contexto que a produção pública de habitação de interesse social desempenhou, e ainda desempenha, o papel de um instrumento ativo de manutenção do processo de segregação socioespacial e residencial, caracterizando-se por uma produção desigual do espaço urbano, reproduzindo um modelo de urbanização contemporânea de caráter capitalista, cuja espacialização resulta, com poucas exceções, na periferação e segregação da população de menor renda.

Como reflexo de um macroprocesso socioeconômico, os padrões de organização do espaço antes identificados se fazem sentir até os dias de hoje na estrutura de muitas cidades brasileiras, se não em todas de médio a grande porte. Seus desdobramentos se refletem, por conseguinte, diretamente na conformação de problemas urbanos comuns às nossas cidades. À vista disso, ao pensarmos o urbano pela perspectiva da organização espacial das classes sociais, Negri (2008) mostra como essas questões intrínsecas ao modelo de desenvolvimento urbano irão influir no surgimento e acirramento de problemas de ordem social, econômica e política. Dentre eles, para além da segregação socioespacial, destacam-se a pobreza urbana, violência, degradação ambiental, desemprego, falta de moradia ou sua inadequação, favelização,

periferização e fragmentação do tecido urbano, insuficiência de transporte público adequado etc.

Embora os problemas antes mencionados sejam encontrados no espaço socialmente produzido e afetem em maior ou menor escala toda a sociedade urbana, é evidente como os estratos mais vulneráveis socioeconomicamente são aqueles sobre os quais essas problemáticas irão recair e se sobrepor, condicionando a qualidade e o modo de vida dessa população. Dimensões estas que se intensificaram à medida em que:

A produção do espaço em geral e da urbanização em particular tornou-se um grande negócio no capitalismo. (Sendo este na contemporaneidade) um dos principais meios de absorver o excesso de capital. Uma proporção significativa da força de trabalho total global é empregada na construção e manutenção do ambiente edificado. Grandes quantidades de capitais associados, geralmente mobilizados sob a forma de empréstimos a longo prazo, são postos em movimento no processo de desenvolvimento urbano (HARVEY, 2011, p. 137).

É de amplo conhecimento que, historicamente, os grandes centros urbanos sobretudo as metrópoles foram os territórios que melhor expressaram a radiografia desses fenômenos. Segundo Otero (2016), até a década de 1950, a rede urbana brasileira apresentava-se concentrada em poucas grandes cidades, visto que o processo de industrialização em curso ao longo século XX no Brasil resultou na explosão metropolitana, induzindo a concentração econômica e demográfica nessas regiões. Entretanto, para além da centralidade atribuída a essas localidades na rede urbana brasileira por sua importância socioeconômica, destacam-se ainda os seus aspectos políticos, culturais, territoriais e também ambientais, de modo que todas as cidades do país – de forma direta ou indireta –, sofrem influência de uma ou mais metrópoles. Ademais, elas apresentam uma forte concentração de serviços, comércios, instituições de ensino e pesquisa, e de atividades industriais que atraindo um enorme fluxo de mercadorias e pessoas diariamente (MARICATO, 2011; IBGE, 2020).

O acelerado processo de urbanização, industrialização e a produção desigual do espaço urbano experienciado nas regiões metropolitanas, considerando que cada uma delas reserva particularidades próprias, ocorreu em consonância direta com as necessidades de reprodução da economia capitalista modernizada. Isto conferiu às metrópoles um poder econômico advindo de diferentes atividades (transição do comércio regional para a indústria e posteriormente para o sistema financeiro), fazendo com que nelas se observassem, de forma mais clara, o próprio desenvolvimento do sistema capitalista, não obstante com um crescimento econômico com diversas escalas de atuação, porém estritamente associado à pobreza urbana (SIQUEIRA, 2008; FRESCA, 2011). São Paulo (Grande Metrópole Nacional) pode ser considerado um caso emblemático, conformando um espaço urbano extremamente heterogêneo, complexo e problemático em diversos aspectos, embora ocupe, “isoladamente, a

posição de maior hierarquia urbana do país, concentrando em seu Arranjo Populacional 21,5 milhões de habitantes em 2018 e 17,7% do Produto Interno Bruto - PIB nacional em 2016” (IBGE, 2020, p. 11).

Conforme afirmam Cunha, Ortega e Silva (2017), esse quadro não se alterou nem mesmo ao longo da década de 1970 com o desenrolar do processo de desconcentração industrial e interiorização do desenvolvimento, visto que a capital paulista não perdeu sua primazia na concentração de atividades de gestão do capital. Desse modo, no caso do estado de São Paulo, a hierarquia conferida à metrópole paulista fez com que a mesma mantivesse sua centralidade em relação ao restante do território até os dias de hoje, devido à importância de suas funções administrativas, jurídicas, fiscais, financeiras e de gestão (CARLOS, 2017).

Contudo, a relação entre o crescimento econômico e a dimensão socioterritorial não é harmoniosa no tocante à problemática estrutural urbana e habitacional, pois as regiões metropolitanas também serão aquelas que apresentaram significativa centralidade (inclusive comprovada nos indicadores urbanísticos, de necessidades habitacionais e socioeconômicos). Sobre isso, Maricato (2011) afirma que, embora muitas pesquisas nacionais indiquem a diminuição da pobreza urbana, a concentração de pessoas residentes em favelas, por exemplo, ainda é gigantesca nessas cidades. Não por outro motivo, será nessas mesmas regiões onde se observará uma maior concentração do passivo do déficit habitacional e, sobretudo, da inadequação domiciliar.

Em síntese, uma quantidade enorme de pessoas vive em situação de escassez e privação de bens e serviços, pobreza, extrema precariedade urbanística e domiciliar, bem como sem acesso às redes de infraestrutura de água encanada, esgotamento sanitário e coleta regular de lixo, em situação de desemprego, com baixa escolaridade, elevados índices de vulnerabilidade socioeconômica, mais suscetíveis à violência urbana e institucional, dentre outras formas de obstrução de acesso a direitos de cidadania. Enfim, os padrões históricos com que o espaço se produziu socialmente nas metrópoles gerou um modelo de urbanização dispersa que se intensificou com a reestruturação produtiva do capitalismo a partir do final do século passado, refletindo-se diretamente em mudanças na forma de produção do espaço urbano (MARICATO, 2021).

Essa breve digressão teve o propósito de sintetizar as interpretações da literatura urbanística sobre as dinâmicas de produção do espaço na escala das grandes cidades e metrópoles e suas intensas relações com as políticas habitacionais – tomando São Paulo como caso paradigmático –, mas também serve de introdução à análise comparativa de cidades médias. Em boa medida, com particularidades que não podem ser ignoradas, políticas

habitacionais erráticas e segregação socioespacial também se repetiram em Piracicaba, Bauru, Limeira e Jahu nas duas primeiras décadas do século XX.

4.2. Políticas implantadas, resultados produzidos e impactos na estrutura urbana no interior paulista

Com base na revisão da literatura e no levantamento empírico apresentado de forma mais detalhada nos dois capítulos anteriores, a seguir serão analisadas comparativamente as características, o alcance e os impactos das políticas públicas de habitação social implantadas nas quatro cidades médias paulistas investigadas, avaliando a relação entre a provisão de moradias e o déficit habitacional quantitativo e qualitativo.

De maneira geral, entre os anos 2000 e 2020, a principal característica da política municipal de habitação de interesse social foi a produção de novas moradias. Os municípios, tal como os demais agentes públicos envolvidos, compreenderam política habitacional como provisão de moradias, assim como vinha acontecendo nos anos anteriores. Essa característica obviamente foi influenciada pela política nacional de habitação, em particular na última década (2010-2020). Em média, mais de dois terços da produção habitacional voltada aos estratos de menor renda nas quatro cidades foram viabilizadas por meio de iniciativas federais: do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em menor grau, mas especialmente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Nas duas últimas décadas há uma clara transição de agentes e escala de provisão nesses municípios. Em todas as cidades, a produção de moradias entre 2001-2010 sofreu uma queda significativa em relação aos anos anteriores, sintomática da perda de dinamismo dos agentes municipais e estaduais. No período anterior ao lançamento do PMCMV, em Piracicaba, Limeira e Jahu, a política habitacional na modalidade de provisão de moradias foi mantida por meio de atuação conjunta entre diferentes entes públicos: secretarias e empresas municipais de habitação, CDHU, e também pelo PAR (cuja atuação nessas cidades foi pequena tanto no período de atuação quanto no número de unidades produzidas). Em Bauru, onde a atuação dos agentes privados sempre foi significativa, até então este setor ainda produzia moradias para os estratos de menor renda.

A partir de 2009, contudo, a dinâmica imobiliária dessas cidades voltou a se acelerar, notadamente a partir do PMCMV, sendo que desde o princípio o volume de produção para os estratos de renda média-alta já era superior àqueles ofertados à população de menor renda, diferença que se intensificou no decênio seguinte.

Embora esta pesquisa não tenha como objetivo avaliar somente o PMCMV nessas cidades, sua análise é imprescindível para a compreensão dos rumos da política habitacional nas duas primeiras décadas do século XXI, devido ao protagonismo por ele assumido. O levantamento realizado permitiu aferir que o percentual de participação do PMCMV foi bem elevado em relação aos demais agentes e programas habitacionais. Em Piracicaba sua participação foi de 66,26% de toda a produção de interesse social dos últimos vinte anos; em Limeira chegou a 48,86% (a menor registrada); em Bauru, 83,60%, e, por último, Jahu com 75,63%.

Dividindo essas cidades em pares por critérios de aproximação demográfica, teremos, como exemplo, as cidades de Bauru e Piracicaba (maiores cidades), nas quais o PMCMV se inicia com uma produção de interesse social significativa, e que contribuiu para não despencar a média de unidades ofertadas para a população com renda de até 3 salários mínimos, embora também tenha produzido em números superiores para a população de renda superior. Nessas duas cidades, conforme mostra Otero (2016), o mercado imobiliário já vinha aquecido, principalmente na produção de loteamentos abertos e fechados. Já em Jahu e Limeira (cidades menores), a produção de interesse social nesse intervalo foi a menor desde as décadas de 1970 e 1980, e mesmo assim a introdução do PMCMV se deu em grande medida para uma produção de mercado, enquanto as demais políticas que continuaram produzindo para os setores mais pobres vinham ofertando um número cada vez menor de unidades habitacionais.

No período 2011-2020, por outro lado, a diversidade de agentes promotores é quase nula, visto que a oferta habitacional nessas cidades se resumiu, hegemonicamente, às unidades produzidas no bojo do PMCMV. Em Piracicaba e Limeira, a atuação das prefeituras e empresas municipais, bem como da CDHU, foram as menores já registradas (somando menos de 220 moradias nas duas cidades em uma década). Portanto, o PMCMV foi a principal modalidade promotora. Já em Bauru e Jahu, o PMCMV se consagrou como único responsável pela promoção habitacional de interesse social. Em suma, em todos os casos a política habitacional vinha se afunilando – à medida que ficou a cargo de um único programa –, ao mesmo tempo em que vinha passando por um gradual redirecionamento das faixas de renda prioritárias, conforme se ampliaram o número de unidades produzidas para os segmentos com renda superior a 3 salários mínimos.

A limitação da política habitacional à provisão de novas moradias ocorreu a despeito da retomada das políticas públicas de habitação social, cujas bases institucionais poderiam configurar um novo ciclo na forma de compreender e enfrentar a problemática habitacional nas cidades brasileiras, notadamente a partir de inovações como a inclusão da habitação como um direito fundamental (Emenda Constitucional nº 26, de 2000), da formulação do Plano

Nacional de Habitação (PlanHab) em 2007-2008 e da criação do Ministério das Cidades (2003), bem como da implantação de um novo marco regulatório da política urbana (Lei nº 10.257/2001), o Estatuto da Cidade:

Cuja originalidade repousa na ampliação das prerrogativas dos municípios, na exigência de mecanismos participativos nas decisões públicas e na subordinação da dinâmica urbana às funções sociais da cidade e da propriedade por meio de um amplo conjunto de instrumentos urbanísticos (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 95).

A partir de 2000, o arcabouço jurídico institucional da política urbana dessas cidades também foi se estruturando, notadamente a partir da elaboração ou revisão e aprovação dos seus respectivos Planos Diretores, em função da obrigatoriedade inscrita na Constituição Federal e ratificada no Estatuto da Cidade. Portanto, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o planejamento municipal poderia firmar, ao menos em tese, o compromisso de garantir a função social da cidade e da propriedade, assim como também a incorporação de vários instrumentos da política fundiária e habitacional (BRASIL, 2001; GOULART; TERCI; OTERO, 2017), dentre eles as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento que, a propósito, foi incorporado pelos quatro municípios.

Em geral, as modalidades de ZEIS instituídas nas quatro cidades se deu de forma a contemplar tanto as necessidades relacionadas às dinâmicas econômicas e demográficas, isto é, ao déficit habitacional, quanto aquelas que fazem alusão à precariedade urbana e habitacional, inadequação domiciliar. Nos municípios com maior índice de favelização, como Piracicaba e Bauru, além de demarcar diversos vazios urbanos para promoção habitacional, as Prefeituras optaram por demarcar algumas ocupações irregulares para regularização. Já em Limeira e Jahu, onde não se nota a presença de favelas, além das ZEIS para produção habitacional, também foram selecionados setores da cidade com necessidade de complementação da infraestrutura, assim como conjuntos e loteamentos irregulares. No entanto, assim como ficou evidente que a principal característica das políticas municipais de habitação era a oferta de novas moradias, na prática a grande maioria das ZEIS demarcadas em todos os municípios também eram modalidades de produção habitacional.

Além disso, a Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), também definiu requisitos para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (hoje praticamente encerrado), tais como a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, instituição de fundos próprios e conselhos municipais. Como visto, todos os municípios elaboraram seus respectivos Planos, porém, o que mais chama atenção é a forma como eles definem as suas necessidades habitacionais, expressando uma incompreensão dos próprios gestores locais e do corpo técnico

contratado para sua elaboração. Nas quatro cidades, o primeiro ponto que chama atenção é a errônea associação dos conceitos de “déficit habitacional” e “demanda habitacional”, por vezes utilizados como sinônimos. Além disso, apesar do diagnóstico quali-quantitativo, o conceito e a importância da inadequação de domicílios se perdeu na discussão e formulação das políticas habitacionais dessas cidades. Ainda assim, as linhas programáticas adotadas tenderam a se direcionar para uma série mais ampla de programas.

Apesar dos avanços nos marcos jurídicos e institucionais em âmbito federal (que se fizeram sentir na escala municipal), o esforço de estruturar um planejamento urbano e habitacional em bases mais sólidas parece ter recaído na velha prática de reduzir o problema da falta ou inadequação de moradias a uma questão de números. Isto não significa dizer que, nesse intervalo, outras políticas públicas não foram implantadas nessas cidades, mas fica claro o predomínio de uma modalidade (enfrentamento do déficit quantitativo mediante produção habitacional) sobre quaisquer outras. Na prática, essas diretrizes se caracterizaram pela consolidação de uma política amplamente predominante de produção de moradias como resposta única à complexidade e diversidade das necessidades habitacionais, sobretudo a partir do lançamento do PMCMV.

Em termos absolutos, o déficit habitacional do Brasil ao longo dos últimos anos apresentou uma “tendência de aumento, ainda que individualmente seus componentes não tenham seguido sempre a mesma tendência” (DRUMMOND, 2021, p. 1). Isto ocorreu a despeito deste intervalo ter sido marcado, no campo das políticas públicas, pelo lançamento do maior programa habitacional do país, o PMCMV, cuja relevância se afirmou não somente por sua abrangência socioeconômica e pelo expressivo volume de recursos destinados à habitação social, mas também pelo número de unidades produzidas, especialmente para os segmentos de baixa renda (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Até 2019, o PMCMV havia contratado quase 5,5 milhões de unidades habitacionais em todo o país – cujo déficit habitacional total calculado nesse mesmo ano pela Fundação João Pinheiro era de 5,8 milhões de moradias –, sendo que 1,1 milhão (20%) delas correspondem a empreendimentos contratados no estado de São Paulo (MDR; OTERO; DAMASCENO, 2019).

No território paulista, portanto, o PMCMV não somente foi apropriado na ampliação do mercado formal de habitação como ainda desempenhou papel significativo no incremento de domicílios, sobretudo nas cidades médias do interior do estado de São Paulo, onde os níveis de produção habitacional em relação ao déficit de moradias foram exorbitantes, sem que isto necessariamente respondesse às necessidades das classes de menor renda.

Importante lembrar que a atuação do PMCMV se somou a outras iniciativas que já vinham sendo implantadas, tais como, por exemplo, os programas de provisão e aquisição de moradias da CDHU (Empreitada Integral, Empreitada, Vila Dignidade e o Carta Crédito), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e também outros implantados diretamente em escala municipal. Nesse cenário, a hipótese de uma “superação” quantitativa do déficit habitacional, sobre a qual o PMCMV desempenhou um papel significativo, reproduziu de forma simplista como a política habitacional desde sempre foi conduzida: números a serem batidos. Isto é, se o déficit de moradias de uma cidade é calculado para um determinado período, deve-se produzir quantidade suficiente para atendê-lo. Teoricamente, a falta de moradia nessa localidade poderia ser equacionada, restando apenas acompanhar as novas necessidades que se acumulam anualmente.

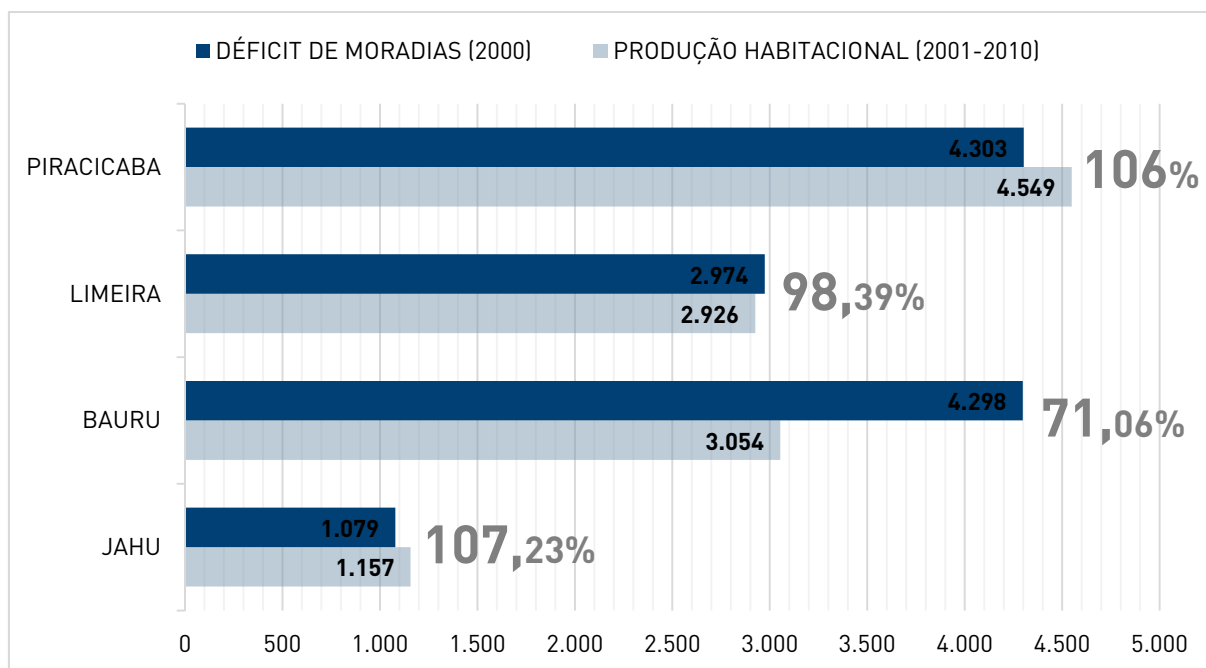
No entanto, é amplamente sabido que o alcance dessas políticas não pode ser analisado de forma tão simplista. Embora os valores nominais resultantes da equação procura *versus* oferta resultem em saldos positivos – como evidencia o PMCMV, o maior programa habitacional brasileiro –, nas duas últimas décadas assistiu-se a um progressivo aumento das necessidades habitacionais em nossas cidades, sobretudo aquelas relacionadas ao déficit de moradias. Por essa razão, essas variantes precisam ser analisadas e mais bem compreendidas em sua especificidade, para que somente a partir disso se possa avaliar o alcance dessas políticas. Da mesma forma que a resolução do problema não se resume a um cômputo meramente quantitativo, a avaliação dessas políticas públicas tampouco se limita à mensuração de números.

Tomando como universo comparativo as quatro cidades paulistas analisadas, o saldo de aprovação de novos empreendimentos habitacionais de interesse social entre 2001-2010, embora inferior em termos absolutos aos anos anteriores, foi muito positivo em relação ao déficit de moradias calculado para 2000. A exceção foi Bauru, onde a oferta de moradias para os setores de baixa renda se manteve em torno de 71%, em função da baixa produção habitacional realizada pelo PAR, setor privado (segundo maior agente promotor de habitação social na cidade) e pela CDHU. Esse quadro somente se alterou ao final desse período com a implantação do PMCMV, que ajudou a elevar a produção de moradias na cidade, pois, se não fosse por isso, este percentual seria ainda menor. Em Limeira a porcentagem de atendimento do déficit chegou a 98%, enquanto em Piracicaba e em Jahu ultrapassou os 100% (Gráfico 13).

Nos casos das três cidades com um atendimento mais abrangente, destaca-se nesse primeiro intervalo temporal o importante papel desempenhado pelas Prefeituras e órgãos municipais de habitação, seguramente junto com outros agentes públicos. Já na cidade de Bauru, nota-se que desde o final da década de 1990 a atuação da Prefeitura e da COHAB-Bauru

foram nulas, mesmo nos períodos em que se observou maior protagonismo do poder público local na promoção habitacional (tendência observada em Piracicaba, Limeira e Jahu desde a virada do século). Ainda assim, em todas essas cidades o número de unidades habitacionais produzidas foi muito significativo, volume suficiente para atender grande parcela das necessidades acumuladas por incremento ou reposição do estoque de moradias.

Gráfico 13 – Saldo do déficit de moradias e produção habitacional até 3 S.M. – 2001-2010 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000; SEMOB; SEHAB; SEPLAN; MDR, 2020.

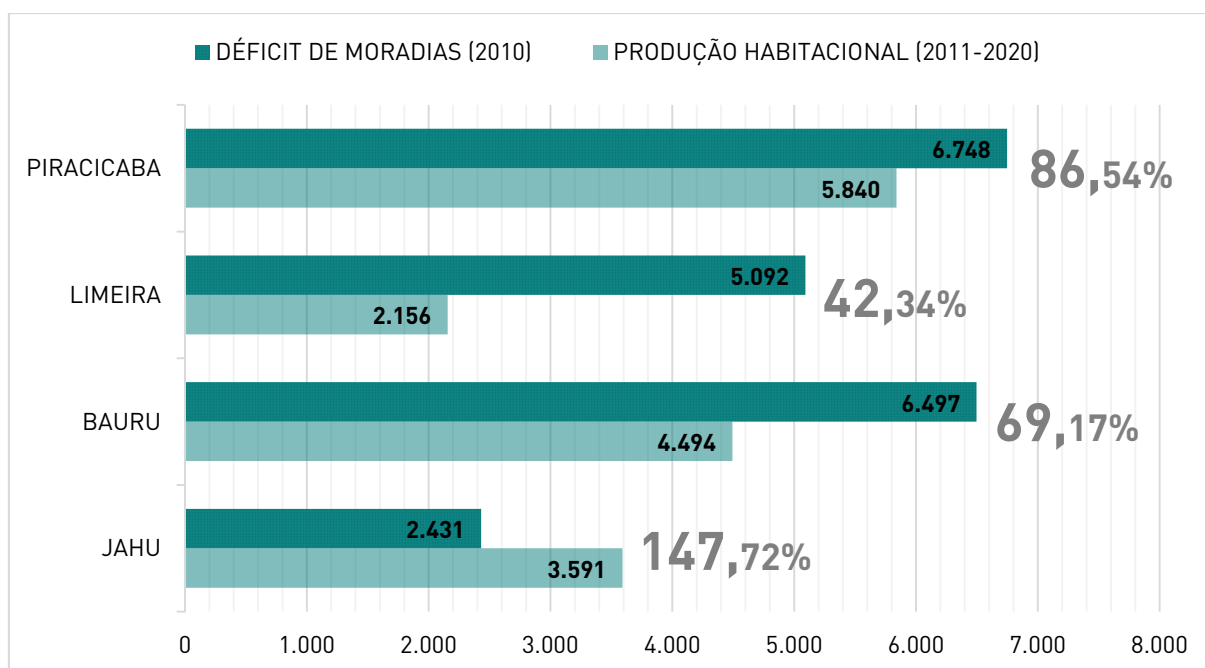
Entre 2011 e 2020, entretanto, o percentual de atendimento do déficit habitacional por meio da oferta de novas moradias caiu numericamente em 3 das 4 cidades, conforme indicado no Gráfico 14. Nesse intervalo, Piracicaba e Jahu continuaram registrando maior saldo, com um atendimento de 86,54% e 147%, respectivamente. Em Piracicaba, a capacidade de produção habitacional para atender ao déficit retrocedeu em quase 20% (mas ainda assim foi expressivo), enquanto em Jahu aumentou 40,5%. Em Bauru e Limeira, porém, que já eram cidades com percentuais menores, a capacidade de enfrentamento do déficit quantitativo continuou caindo, atingindo, nessa ordem, 69,17% e 42,34%. Em Bauru essa redução foi mínima, com menos de 2%, já em Limeira apresenta um grau de encolhimento mais preocupante, visto que este percentual caiu em 56%.

Uma hipótese plausível para explicar esse encolhimento é que, diferente das demais cidades, em Limeira não foram implantados empreendimentos do PMCMV da Faixa 1,5. Em um cenário em que Prefeitura e CDHU produziram menos de 100 unidades habitacionais na última década – e face à redução de liberação dos recursos pelo governo federal para o

PMCMV, afetando sobretudo as faixas de renda de até 3 S.M. –, a provisão direta de moradias na cidade estagnou desde 2015. A diminuição do ritmo de liberação de recursos pelo PMCMV esteve diretamente relacionada a dois aspectos cruciais: aos efeitos deletérios da crise econômica que se traduziu em aguda crise fiscal e à mudança de governo consumada em 2016, com a deposição de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à presidência da República.

Como o recorte temporal da pesquisa é recente, o percentual de atendimento do déficit habitacional por meio dessas políticas de 2011-2020 precisa ser analisado levando em consideração que nem todos os empreendimentos aprovados foram efetivamente implantados. Por conseguinte, os valores nominais de unidades habitacionais aprovadas não necessariamente atenderam de forma integral ao déficit, pois muitos desses empreendimentos nem ao menos foram construídos. Como resultado, o saldo do déficit de moradias e produção habitacional seria ainda menor se fossem considerados apenas os conjuntos entregues. Em Piracicaba e Limeira, por exemplo, as respectivas porcentagens seriam de 63% (23,54% a menos) e 28%; sem dúvida, o menor percentual de atendimento. Em Bauru e Jahu chegaria a 63% e 97% (redução significativa de 50,72%), nesta ordem. Muitos desses empreendimentos não têm previsão de conclusão em razão da interrupção do fluxo de recursos liberados pela CEF.

Gráfico 14 – Saldo do déficit de moradias e produção habitacional até 3 S.M. – 2011-2020 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2010; SEMOB; SEHAB; SEPLAN; MDR, 2020.

Em síntese, enquanto na primeira década do século XXI foi possível observar um esforço de enfrentamento do passivo acumulado do déficit habitacional nessas cidades, a partir

do segundo decênio fica nítido como tais políticas perderam dinamismo nesse mesmo indicador. As explicações para essas mudanças se encontram nas distintas condições políticas, econômicas e institucionais de cada um desses períodos, e que se traduziram no desempenho dos agentes envolvidos no setor habitacional, na disponibilidade de recursos, no volume de produção de moradias e nas faixas de renda atendidas. Como resultado disso, nota-se que, na última década, a equivalência da oferta habitacional de interesse social em relação ao déficit reduziu nas quatro cidades, às custas de um redirecionamento das faixas de renda prioritárias de atendimento, que ainda foi acompanhada do encolhimento da atuação dos demais agentes públicos envolvidos na provisão de moradias.

Para melhor explicar o imbricamento desses processos, somando todas as unidades habitacionais produzidas por essas políticas públicas entre as décadas de 2001 e 2010 – ou seja, considerando as políticas municipais, estaduais e federais, em suas distintas faixas de renda –, nesse intervalo a prioridade de atendimento era mais claramente identificada nos setores populares, com renda mensal era de até 3 salários mínimos. Esse período marca justamente a retomada das políticas urbanas e habitacionais em âmbito federal, que, em maior ou menor escala, também se fizeram sentir nessas cidades do interior paulista. Criou-se, assim, em um cenário politicamente favorável, com correspondente estrutura institucional e disponibilidade de recursos econômicos para o desenvolvimento dessas políticas habitacionais, as quais se refletiram em uma produção diversificada de agentes e com prioridade para os segmentos que correspondiam a mais da metade do déficit habitacional.

Tanto é que, quando analisada de forma comparada a evolução do déficit quantitativo calculado pela Fundação João Pinheiro em 2000 e 2010, constata-se que, nas maiores e mais populosas cidades (Piracicaba e Bauru), este indicador cresceu aproximadamente 70%. Já em Limeira e Jahu, cidades menores, este mesmo indicador mais que dobrou, com percentual de 102% e 109%, respectivamente. No entanto, é curioso observar que, com exceção de Jahu, as faixas de renda que mais pressionaram esse crescimento não foram aquelas com renda de até 3 salários mínimos, mas os setores de média renda (3 a 10 salários mínimos ou mais). Dividindo essa análise por grupos de porte de cidades, as maiores (Piracicaba e Bauru) foram aquelas em que o crescimento do déficit dos estratos de baixa renda cresceram em média 5,4% ao ano, enquanto os setores de média renda cresceram 10,8%. As cidades menos populosas, por outro lado, foram aquelas que apresentaram maior crescimento percentual do déficit, com aspectos particulares: em Limeira, onde a produção habitacional estagnou ao final do último decênio, o déficit dos setores de menor renda cresceu 7,1% e o dos setores médios foi de 16,5%; no caso de Jahu, o maior crescimento foi dos setores populares, com 12,5% por ano, enquanto dos setores médios foi de 9,5%.

Nesses termos, como reflexo de uma produção voltada para os estratos de menor renda, em 3 das 4 cidades o crescimento das necessidades habitacionais quantitativas dessa faixa populacional foi menor, da mesma forma que a participação do déficit referente aos domicílios com renda de até 3 salários mínimos reduziu em relação ao total, embora os setores mais vulneráveis continuassem correspondendo a mais da metade deste passivo. Enquanto isso, a demanda dos estratos de média renda também cresceu de forma acelerada. Ainda assim, é importante destacar que o aumento ou encolhimento do déficit habitacional, mais do que uma resposta direta a oferta de moradias:

É determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxa de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do governo (MORAIS, 2002, p. 110).

Até 2010, ainda havia um volume de produção habitacional significativo para as faixas de menor renda nas quatro cidades. Entretanto, a partir de então observa-se uma inflexão nesse quadro que começa a dar sinais de mudanças: a política de habitação (praticamente resumida ao PMCMV) direciona a provisão de moradias para as faixas de renda acima de 3 salários mínimos. Desse momento em diante, portanto, quiçá como resposta a uma demanda reprimida (ou até mesmo justificada pelo expressivo crescimento do déficit dessa faixa populacional), é observada um redirecionamento na prioridade de atendimento, acompanhado de uma mudança do papel dos agentes públicos na agenda habitacional, que ainda se caracteriza pelo protagonismo dos agentes privados atuantes no bojo do PMCMV.

Entre 2010 e 2020, há um notável declínio na atuação de importantes agentes como as Prefeituras, empresas municipais de habitação e também da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (órgão este que inclusive atuava com programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, carta crédito para aquisição de imóveis novos ou usados, etc.). Em Bauru, todas as unidades habitacionais ofertadas por meio de políticas públicas nesse período foram viabilizadas pelo PMCMV: das 26.850 moradias produzidas, apenas 17% delas foram viabilizadas para a população de menor renda enquadrada nas Faixas 1 e 1,5. No caso de Jahu, observou-se maior equilíbrio, visto que pouco mais da metade das moradias construídas (51% do total) foram ofertadas aos segmentos que compõem grande parcela do déficit.

Em Piracicaba, a EMDHAP (empresa municipal e principal agente promotor da cidade) produziu em uma década menos de 100 unidades habitacionais, deixando a cargo do PMCMV o restante da produção, totalizando aproximadamente 25.000, montante do qual apenas 23% foram para as faixas de baixa renda. Em Limeira, onde a política municipal de habitação

praticamente estagnou nesse intervalo, a CDHU juntamente com a Secretaria Municipal de Habitação produziram juntas 120 unidades habitacionais, em 10 anos, uma oferta média de 12 domicílios por ano. Já o PMCMV-Faixa 1 e o PMCMV-Entidades alcançaram pouco mais de 2.000 unidades. Somando isso tudo, a participação da produção pública de habitação de interesse social foi de apenas 23% em relação ao total. Em resumo, com exceção de Jahu, verifica-se que nem ao menos um terço da produção habitacional de Piracicaba, Limeira e Bauru foram direcionadas às faixas de menor renda neste último intervalo.

Paradoxalmente, é precisamente nessa conjuntura em que:

Uma escala de produção sem precedentes (que) vem significando, em muitos casos, na superação quantitativa tanto do déficit habitacional quanto da previsão de incremento domiciliar total, indicando que mesmo o Programa (PMCMV) sendo uma política ímpar, retoma velhos hábitos ao tratar do problema da habitação de maneira simplista, negando que este deva ser compreendido para além de números (OTERO; DAMASCENO, 2019, p. 8).

Embora não seja o escopo central da pesquisa, é preciso situar em qual contexto essa mudança da política habitacional de interesse social esteve inserida. O ponto central é o cenário político-econômico em que PMCMV se inscreve, caracterizado por um alinhamento inédito entre instituições públicas, legislação, recursos financeiros e a cadeia produtiva da construção, que a partir dos anos 2000 criou um cenário propício para que os setores da construção civil e da incorporação imobiliária passassem a produzir moradias para as famílias de renda média e baixa. Com efeito, a produção de moradias no Brasil, de modo geral, foi elevado a outro patamar de acumulação de capital, por meio da articulação entre Estado (na produção e financiamento) e agentes privados (orientados pela perspectiva de ampliação dos lucros e da rentabilidade financeira), vinculação esta que maximizou o caráter mercadológico da habitação (SHIMBO, 2016). Assim, se consolida no PMCMV a ambiguidade de atender, de um lado, os setores não solváveis (produzindo e ofertando habitação de interesse social subsidiada) e, de outro, às demandas solváveis, a chamada habitação social de mercado.

Situando essa discussão do recorte empírico da pesquisa, se no primeiro decênio do século XXI a introdução do PMCMV na escala municipal se deu por uma produção massiva de habitação de interesse social – em articulação com outros agentes públicos que já vinham atuando nesse segmento com uma produção de mercado à espreita em volume nada desprezível –, o seu resultado foi o atendimento prioritário de grande parcela do déficit dos segmentos com renda de até 3 salários mínimos, que se deu em equilíbrio com o déficit dos estratos de média renda. No entanto, conforme avançava o processo de financeirização da política habitacional, esse quadro se altera substancialmente a partir de 2010, quando o PMCMV assume, em escala nacional, o protagonismo da política de habitação, seguido de uma

gradual supressão da oferta de moradias aos estratos de menor renda, da diminuição dos repasses financeiros e da inviabilização de empreendimentos já contratados. Nesse quadro, simultaneamente ocorria um crescimento vertiginoso da produção de mercado, em níveis que dificilmente se explicam a partir do déficit de moradias.

Esse processo ficou mais evidente entre 2001-2010 (Tabela 57), quando o maior percentual de atendimento do déficit quantitativo por meio de políticas públicas de habitação esteve relacionada ao atendimento da população com renda de até 3 S. M., conforme se observa em Piracicaba (107,72%), em Limeira (98,39%) e em Jahu (107,23%). Nessas cidades, portanto, as políticas públicas foram operadas alinhadas às necessidades dos segmentos de baixa renda, as quais compõem o gargalo do déficit de moradias, sem comprometer a oferta de moradia para os segmentos de média renda (3 a 10 S.M.).

Tabela 57 – Proporção de atendimento do déficit habitacional por faixa de renda – 2000-2020 (em %)

	RENDA	2001-2010	2011-2020
PIRACICABA	0-3 S.M.	105,72	86,54
	3-10 S.M.	80,96	345,91
	TOTAL	96,28	203,71
<hr/>			
	RENDA	2001-2010	2011-2020
LIMEIRA	0-3 S.M.	98,39	42,34
	3-10 S.M.	62,10	161,46
	TOTAL	86,44	93,71
<hr/>			
	RENDA	2001-2010	2011-2020
BAURU	0-3 S.M.	71,06	69,17
	3-10 S.M.	79,76	476,23
	TOTAL	74,07	239,93
<hr/>			
	RENDA	2001-2010	2011-2020
JAHU	0-3 S.M.	107,23	147,72
	3-10 S.M.	74,79	179,16
	TOTAL	93,93	161,70

Fonte: Elaboração própria com dados da FJP, 2000-2010; SEMOB; SEHAB; SEPLAN; MDR, 2021.

Na última década, porém, a habitação de interesse social foi enfraquecida e, em que pese a perda de pluralidade dos agentes promotores, é preciso considerar que mesmo as moradias produzidas para os segmentos de menor renda foram direcionadas a uma faixa

intermediária (PMCMV-Faixa 1,5), com menos subsídios e maior necessidade de remuneração do fundo, visto que utiliza recursos do FGTS, o que acaba por negligenciar a população mais vulnerável socioeconomicamente, segmento este que antes já encontrava dificuldades para se inserir no PMCMV-Faixa 1.

A despeito disso, a proporção de atendimento do déficit dos estratos de renda acima de 3 S.M. dispara a níveis alarmantes, como ocorreu, sobretudo, nas cidades onde o mercado imobiliário já era muito aquecido: Piracicaba (345,91%) e Bauru (476,23%). Tamanho volume de produção não somente foi responsável por um significativo incremento habitacional, como também poderia erroneamente pressupor uma superação quantitativa da problemática da moradia nessas cidades, quando na verdade apenas mascara o real impacto dessa produção de perfil notadamente mercadológico.

Na contramão dessa tendência, as cidades com maior índice de favelização como Piracicaba e Bauru registraram aumento do número de ocupações irregulares ao longo dos últimos anos, respectivamente de 71,43% e 25,93%. Esses dados remetem diretamente à inadequação domiciliar em diversos aspectos (inadequação fundiária, adensamento excessivo, carência de infraestrutura, dentre outros). O agravamento do problema está associado a fatores socioeconômicos conjunturais – desaquecimento da economia, diminuição da renda, sinais de recessão, elevação dos índices de desemprego, precarização do trabalho –, mas também se relaciona a aspectos estruturais dos padrões de produção do espaço urbano e às formas como as políticas públicas tratam a problemática habitacional como sinônimo de produção de moradias, as quais se negam a enfrentar as múltiplas dimensões e a complexidade do déficit qualitativo. Por conseguinte, o processo de financeirização da habitação popular escancara como os padrões convencionais da promoção habitacional apenas promovem a dimensão econômica do direito à moradia, o que reduz o problema social da habitação (KOPPER, 2017) subordinando-o aos interesses do capital financeiro e do mercado imobiliário.

A partir de 2010, sobretudo por meio do PMCMV, assistiu-se a uma intensa produção de moradias, mediante uma forte associação dos segmentos financeiros e imobiliários com as correspondentes políticas públicas habitacionais. Sem embargo, mais do que um volume expressivo de incremento habitacional, essa oferta de moradias esteve atrelada a uma intensa produção de cidades. Nesses termos, do ponto de vista socioterritorial, fica evidente como a produção contemporânea de habitação social continua desempenhando papel fundamental na manutenção da estrutura urbana dessas localidades, reforçando antigas problemáticas pela aceitação tácita da produção capitalista do espaço urbano, tais como: segregação socioespacial, clivagem centro-periferia, precarização urbanística mediante escassez ou má qualidade de equipamentos e serviços, degradação ambiental. De acordo com Rolnik, *et al.* (2015), a eleição

das periferias urbanas para a promoção habitacional, em diferentes portes e tipologias, notadamente onde o preço da terra urbanizada é menor, caracterizou a oferta pública de moradias ao longo das décadas, reforçando o espraiamento do tecido urbano e a estratificação dessas cidades a partir da condicionante residencial.

A despeito dessa marca negativa na política habitacional e mesmo das profundas desigualdades que marcam o país, o exame dos dados censitários das últimas cinco décadas indicam uma melhora nas condições habitacionais e urbanas do Brasil, ou seja, de maneira geral, os indicadores domiciliares e de acesso à infraestrutura urbana – abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo e o fornecimento de energia elétrica –, melhoraram consideravelmente no tocante à cobertura desde a segunda metade do século passado até o último decênio (MARQUES, 2015). Essa trajetória marcou uma corrida pela infraestrutura nessas cidades, que serviu para reduzir as desigualdades, melhorar as condições do espaço e mitigar os efeitos do processo histórico de urbanização, que se fez acompanhada de uma crescente precarização urbana.

Como não há espaço para aqui aprofundar essa análise, é preciso apenas registrar que não há elementos suficientes para avaliar qualitativamente a extensão desses serviços, tais como: assiduidade de coleta de lixo; eventual tratamento de resíduos sólidos; processamento de esgoto sanitário e assim sucessivamente. Ademais, persistem intensas clivagens regionais e socioeconômicas no ritmo de expansão e universalização dessas políticas, e nada garante que a redução das desigualdades tenha continuidade ou possa ser intensificada na medida em que sua efetividade está diretamente vinculada à esfera decisória dessas políticas públicas. Enfim, é preciso relacionar a ampliação da oferta de infraestrutura com as condições urbanísticas efetivas em que se encontram esses assentamentos.

Por mais contraditório que isso possa soar, ao tomarmos como exemplo as quatro cidades analisadas, nas quais os indicadores de água encanada, energia elétrica e coleta de lixo chegaram a quase 100%, constata-se uma melhora significativa na infraestrutura concomitante à precariedade do espaço urbano, mesmo no caso das cidades de Piracicaba e Bauru, onde o número de ocupações irregulares aumentou. Desse modo:

Apesar do acesso à terra e à moradia regular ter se constituído historicamente em um grande problema nas cidades brasileiras, as condições habitacionais de infraestrutura tendem a melhorar em termos médios, inclusive nas favelas e áreas precárias (MARQUES, 2015, p. 234).

Isto não impediu a permanência de estratégias estruturais por parte dessas políticas no período de 2000 a 2020, que, nos casos de Piracicaba, Limeira e Jahu, ocorreu especialmente pelo avanço sobre áreas de perfil rural (seja pela promoção habitacional ou também pelas

demarcações das ZEIS), possibilitado pelas constantes ampliações do perímetro urbano. Essa dinâmica incrementou grandes porções de áreas passíveis de expansão da urbanização e criou novas periferias, úteis ainda para a manutenção de vazios urbanos. Já no caso de Bauru, as políticas implantadas nesse recorte temporal fomentaram o adensamento de periferias consolidadas, porém, conformadas nos anos anteriores por outras políticas públicas de habitação social, neste caso decorrentes das ações da COHAB-Bauru.

Em todos os casos, esses processos reproduzem e aprofundam espacialmente uma forma inequívoca de segregação residencial. A população não-solvável do ponto de vista econômico e sem opções junto ao mercado formal tem sido submetida a empreendimentos habitacionais sem opção locacional ou a tipologia única de habitação (a exemplo do que foi a política implantada pelas esferas municipais, estaduais e até federais para as faixas de renda de até 3 S.M.). Essa indução se configura porque os segmentos de menor renda não possuem minimamente uma opção, e são limitados pelos preços regulados pelo mercado imobiliário. Esse tipo de dinâmica expressa, em última instância, as relações hierárquicas de poder existentes entre, de um lado, os formuladores e executores da política habitacional e os agentes privados e, de outro, a classe trabalhadora por ela beneficiada (CORRÊA, 2018).

Ao longo das últimas duas décadas um volume nada desprezível de habitação social foi ofertada para as faixas de menor renda, sobretudo pela expressiva magnitude de subsídios a fundo perdido que possibilitou a incorporação de setores antes alijados da política habitacional, o que resultou em notável produção habitacional quantitativa nas cidades analisadas (Tabela 58). Ademais, diversas medidas com vistas à qualificação do espaço urbano gradualmente foram sendo tomadas nesses municípios, de modo que também houve algum grau de melhoria nos padrões de urbanização com a ampliação da cobertura de vários serviços. Tais melhorias urbanas não resultaram apenas de decisões unilaterais tomadas pelos governos de diferentes níveis ao longo do tempo, ou seja, não se pode ignorar que essas conquistas também refletem históricos processos de lutas sociais orientados pelo direito à cidade que tomaram forma em diversos movimentos (habitação, educação, saúde, transportes etc.).

Entretanto, o exame crítico lança luz sobre como a política habitacional brasileira (que se fez sentir nessas cidades) foi moldada sob um modelo híbrido e contraditório que gerou uma série de dificuldades e contradições socioespaciais, ao atender prioritariamente os interesses do capital imobiliário em detrimento das demandas sociais, a despeito dos avanços nos marcos regulatórios e da instituição de um arcabouço institucional inovador nesse mesmo período. Em síntese, a política habitacional do século XXI caracterizou-se por alguns avanços e pela reprodução de grandes problemas para a efetivação plena do direito à moradia (VANNUCHI, *et al.*, 2015).

Tabela 58 – Produção habitacional quantitativa por faixa de renda – 2000-2020

		2001-2010	2011-2020	TOTAIS (%)
PIRACICABA	0-3 S.M.	4.549	5.840	10.389 (32,70%)
	3-10 S.M.	2.147	19.235	21.382 (67,30%)
	SUB-TOTAL	6.696	25.075	31.771 (100,00%)

		2001-2010	2011-2020	TOTAIS (%)
LIMEIRA	0-3 S.M.	2.926	2.156	5.082 (41,58%)
	3-10 S.M.	906	6.234	7.140 (58,42%)
	SUB-TOTAL	3.832	8.390	12.222 (100,00%)

		2001-2010	2011-2020	TOTAIS (%)
BAURU	0-3 S.M.	3.054	4.494	7.548 (23,80%)
	3-10 S.M.	1.813	22.359	24.172 (76,20%)
	SUB-TOTAL	4.867	26.853	31.720 (100,00%)

		2001-2010	2011-2020	TOTAIS (%)
JAHU	0-3 S.M.	1.157	3.591	4.748 (52,49%)
	3-10 S.M.	807	3.490	4.297 (47,51%)
	SUB-TOTAL	1.964	7.081	9.045 (100,00%)

Fonte: Elaboração própria com dados da SEMOB; SEHAB; SEPLAN; MDR, 2020.

4.3. Avaliação das políticas públicas de habitação social em diferentes escalas urbanas

A habitação é um importante elemento da produção socioterritorial e de expansão do espaço urbano, sendo que, nesse processo, dentre as várias formas para viabilizar sua produção, destaca-se a promoção privada realizada pelos agentes imobiliários. Entretanto, políticas habitacionais também implicam na construção de cidades (SILVA; GOMES, 2017), com dimensões tão significativas ou ainda maiores. A política pública emana do Estado, que – além de atuar direta ou indiretamente na provisão de moradias e de ter a prerrogativa e a responsabilidade de dotar a cidade de infraestrutura, bens e serviços – detém o monopólio legal da regulação do uso e ocupação do solo urbano. Essa competência estatal foi reforçada na Constituição de 1988, com a originalidade de que a responsabilidade pela gestão da política de desenvolvimento urbano foi atribuída aos municípios.

Sob relações capitalistas, as políticas públicas de habitação social na modalidade de provisão direta se configuraram historicamente como a forma amplamente predominante de produção estatal do espaço urbano (MOURA, 2017). Por conseguinte, independente da escala urbana, o significativo incremento do estoque residencial posiciona a produção de moradias como uma produção pública do território. Para tanto, se recorreu à mobilização de recursos públicos para extensão das redes de infraestrutura, à instalação de equipamentos e serviços urbanos, à execução de obras viárias e à própria construção do espaço feita a partir desses empreendimentos habitacionais.

Jaramillo (1982) destaca que – face às dificuldades de grande parcela da população em acessar o mercado formal da habitação e ao descompasso entre sua capacidade de pagamento e o valor desta mercadoria – o Estado se tornou um importante produtor desse produto, dotado de características próprias quanto aos processos produtivos, além de atuar tanto como agente executor direto ou permitindo, ainda, a inserção do setor privado (ROXO, 2019). Em ambos os casos, Silva e Gomes (2017) chamam a atenção para o descompasso entre a política habitacional e a política urbana, com resultados amplamente debatidos na literatura.

Embora a produção promovida pelo Estado tenha como objetivo basilar o valor de uso da habitação (daí sua qualificação como habitação social) – o que implica seu tratamento como direito e não como mercadoria subordinada ao processo de acumulação –, na maioria das vezes esses interesses caminham entrelaçados (JARAMILLO, 1982), consumando uma dinâmica mercantil autenticamente capitalista. Sobre isso, fica evidente como esta última característica marcou fortemente a política habitacional nas primeiras décadas do século XXI, sobretudo com o Programa Minha Casa Minha Vida, que garantiu ao setor imobiliário (em associação com o capital financeiro) acumular capital. Ou seja, “é nesse sentido que este tipo de capital se caracteriza como um capital ‘desvalorizado’” (Idem, 1982, p. 203).

Para melhor explicar o conceito de produção estatal desvalorizada, é preciso chamar atenção para o fato de que, além da típica forma capitalista privada de produção do espaço construído (embora não predominante), Jaramillo (1982) elenca outras três formas: i) autoconstrução; ii) produção por encomenda e iii) produção estatal desvalorizada. Sobre isso, o primeiro ponto a se considerar é que, diferentes das formas propriamente capitalistas mais avançadas de produção privada (acumulação e circulação mercantil) ou encomendada (valor de uso), a produção estatal se apresenta como intermediação entre ambas e a forma primária de autoconstrução. Isto é, ela as complementa, voltando-se aos setores produtivos e/ou consumidores que sozinhos não possuem condições de se inserir na forma capitalista-mercantil. Dessa maneira, cabe ao Estado, através de seu aparato político-institucional, assumir o controle sobre o capital produtivo, elegendo atuar conjuntamente ou não com o setor

privado (de forma subordinada), garantindo tanto a reprodução social quanto a acumulação. Em outras palavras, sua desvalorização em relação à promoção capitalista, promovendo habitação de interesse social subsidiada, decorre do fato desse tipo de promoção não adotar os preços praticados pelo mercado (IACOVINI, 2019).

Essa associação entre Estado e agentes privados na consecução da política habitacional não é inteiramente original, pelo contrário, foi marcante, por exemplo, no modelo institucional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) que vigorou de 1964 a 1986. Nesse arranjo, face à diversificação de investimentos em construção e infraestrutura, foram beneficiadas tanto as empresas de edificação quanto a indústria da construção pesada (sobretudo em grandes obras), cujos interesses não são necessariamente coincidentes o tempo todo (MARICATO, 1987). De todo modo, o papel de gestor e financiador do BNH rendeu um impulso formidável aos agentes privados.

Desse modo, Klink e Fonseca (2016) analisam que o desenho e a implantação de um Programa tão complexo como o Minha Casa, Minha Vida só puderam ser feitos a partir da compreensão da trajetória problemática da política habitacional-urbana brasileira no Estado desenvolvimentista, especialmente, pós-BNH.

A originalidade da moldura institucional contemporânea é que o Programa Minha Casa Minha Vida conferiu um poder ainda maior aos agentes privados, os quais influenciaram seu desenho desde a origem e se beneficiaram da disponibilização de volumes extraordinários de recursos originários do PAR e do FGTS e da gestão da CEF. Na prática, esses agentes privados que atuam na construção civil, no mercado imobiliário e no campo das incorporações agiram como operadores e intermediários privilegiados entre a esfera federal e os governos municipais, condicionando os tipos de produtos a serem ofertados no mercado e suas correspondentes localizações nos territórios urbanos.

Ademais, tais agentes do mercado já se situavam em posição privilegiada desde que muitos passaram a operar no mercado financeiro e se capitalizaram, ensejando uma associação poderosa que ganhou forma na sociedade entre capital imobiliário e capital financeiro. Como resultado disso:

As referidas transformações trouxeram também consequências para o desenho do subsídio e do financiamento habitacional, ressaltando aspectos como eficiência microeconômico e alavancagem do setor privado na provisão habitacional, focalização no grupo-alvo mais necessitado (em detrimento do direito universal à moradia e à cidade) e aumento do grau de liberdade e discricionariedade nas escolhas dos consumidores e grupos subsidiados na aquisição das moradias (KLINK; FONSECA, 2016, p. 142).

Outra originalidade identificada no PMCMV – fortemente condicionada por um cenário original de prosperidade econômica e de democratização do crédito que incluiu os segmentos de baixa renda – foi que, diferente do histórico nacional, vislumbrou-se a possibilidade de impulsionar um mercado imobiliário de massas autenticamente capitalista para os segmentos populares.

De outra parte, é preciso também considerar que as dinâmicas urbanas mais recentes já indicavam um papel cada vez mais relevante das cidades médias, cujo protagonismo econômico e demográfico na rede urbana brasileira as colocava como lócus privilegiado para a expansão do desenvolvimento e das correspondentes políticas públicas. Essa tendência produziu uma distribuição territorial expressiva dos investimentos do PMCMV e, não por acaso, considerando apenas as contratações realizadas no âmbito do PNHU, foram contratadas mais de 367 mil unidades habitacionais nas cidades médias paulistas, no período de 2009-2021.

O estado de São Paulo possui 20 cidades que podem ser consideradas cidades médias (categorizadas como Capitais Regionais nível A, B e C), em função do papel desempenhado em suas respectivas redes urbanas (IBGE, 2020). Até 2021, somente nessas cidades foram contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida aproximadamente 30% de todas as unidades habitacionais de todo o território paulista, isto é, de acordo com os dados levantados no Ministério do Desenvolvimento Regional, quase um terço do parque imobiliário contratado pelo PMCMV foi direcionado para um número restrito de municípios.

De maneira geral, ao comparar os achados da pesquisa com o balanço da literatura sobre as políticas de habitação social nas regiões metropolitanas, destacam-se dois pontos principais que tanto aproximam quanto diferenciam essas escalas urbanas relativamente à recente produção habitacional.

O primeiro deles chama atenção ao fato de que – a despeito das diferenças territoriais, de densidade demográfica, do papel desempenhado na rede urbana, das particularidades econômicas e da dinâmica imobiliária –, em ambos os casos, a forma como essas políticas foram conduzidas pelo Estado geraram resultados muito negativos em relação aos impactos na estrutura urbana, de modo que, evidentemente, esses aspectos assumiram uma escala muito maior nas realidades metropolitanas. Tais impactos são evidenciados, sobretudo, pelo processo de segregação socioespacial, nos indicadores habitacionais e socioeconômicos e nas formas de expansão do espaço urbano.

Por outro lado, também fica evidente como essas realidades diferem quanto ao alcance da provisão de moradias em relação ao déficit habitacional, visto que, diferente das cidades

médias analisadas, o nível de produção das metrópoles apresenta maior dificuldade de superar o enorme passivo acumulado das necessidades por moradia, o que é compreensível se se considerar que a dimensão e a complexidade da problemática habitacional dessas cidades são efetivamente maiores. Ou seja, em termos proporcionais, a produção quantitativa nas regiões metropolitanas atingiu números inferiores, como é o caso de São Paulo (Tabela 59).

Klink e Fonseca (2016), ao analisarem outras cidades da RMSP, chamam a atenção para a baixa aderência ao compromisso de redução do déficit habitacional pelo PMCMV, de maneira especial para a população com renda de até 3 S.M., que teve baixos percentuais de atendimento. Isto porque, além do descompasso da produção – priorizando a habitação de mercado –, as unidades contratadas ainda estão aquém das metas e necessidades da população de menor renda. Distorção esta que pouco se corrigiu ao longo das sucessivas fases do programa. Paradoxalmente, no caso das cidades médias, o percentual de atendimento total e das faixas de menor renda foram bastante altas.

Tabela 59 – Comparativo contratações do PMCMV e déficit habitacional urbano (até 2021)

MUNICÍPIO	U.H. TOTAIS CONTRATADAS	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (2010)	SALDO
São Paulo	172.466	471.612	37%
Campinas	36.563	34.638	106%
Piracicaba	28.266	12.309	230%
Limeira	9.623	8.953	107%
Bauru	30.482	11.192	272%
Jahu	7.888	4.379	180%

Fonte: Elaboração própria com dados do FJP, 2010; MDR, 2021.

Ao longo do processo de urbanização fica claro como as regiões metropolitanas ganharam destaque no cenário nacional devido à importância desses centros urbanos, servindo como referência de análise para diversos estudos, inclusive como base para compreensão de alguns aspectos das cidades de menor porte. Ocupando o nível máximo da hierarquia urbana, do ponto de vista das problemáticas sociais essas regiões são aquelas que melhor expressam as contradições que emergiram com o processo de urbanização ao longo do século XX: problemas habitacionais, mobilidade, acesso à infraestrutura, emprego, serviços urbanos e até mesmo questões relacionadas à preservação do meio ambiente. Além disso, essas grandes cidades foram palcos privilegiados de exposição permanente das lutas de classes pela apropriação do espaço urbano como reflexo do aprofundamento da segregação socioespacial. No entanto, ao longo dos últimos anos as cidades médias também passaram a apresentar características próprias quanto a esses processos, os quais nem sempre podem ser explicadas a partir do recorte metropolitano, critério que certamente se aplica quando são analisadas as

políticas públicas de provisão habitacional, atendimento do déficit habitacional e a atividade imobiliária. Nesses termos:

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano (das) regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata – forma de provisão habitacional predominante ao longo das décadas – contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres (ROLNIK, 2019, p. 313).

Assim, em que pesem as particularidades das distintas escalas metropolitanas e não-metropolitanas, a produção contemporânea de habitação não representou um ponto de inflexão nas formas de segregação urbana, pois apenas a reforçou, à medida que aumenta a densidade populacional nas periferias das cidades. Com efeito, a intensa produção pública de moradias ao longo das décadas de intensa urbanização, desarticulada de uma produção inclusiva de cidades, gerou uma série de problemas urbanísticos e sociais, e que novamente voltam a se repetir. Além disso, nas regiões metropolitanas a implantação periférica desses conjuntos não contribuiu para a qualificação dessas áreas (ROLNIK, 2019).

Nas metrópoles brasileiras esses processos se apresentaram de forma mais acentuada – tanto por sua generalização em larga escala, quanto por sua aguda incidência social e urbanística –, sobretudo na cidade de São Paulo, onde nota-se uma robusta financeirização da economia que extrapola a dimensão econômica e se evidencia ao nível da organização espacial através da produção imobiliária, a qual, estritamente relacionada ao capital financeiro, transforma o território (RUFINO; PEREIRA, 2017). Estes autores argumentam que a atividade imobiliária resultante desses processos, além de estarem articulados ao caráter neoliberal das políticas urbanas, ocorrem de forma simultânea, tanto pela produção residencial voltada aos estratos de alta renda (englobando aí outras atividades relacionadas a grandes projetos urbanos), mas também passou a se manifestar por empreendimentos populares, de modo que as periferias se tornam espaços aptos para essa produção, reforçados e suportados por programas habitacionais e substanciais subsídios expressivos.

Tomando como referência a classificação feita pelo IBGE (2020), o estado de São Paulo conta atualmente com duas metrópoles: São Paulo (Grande Metrópole Nacional) e Campinas. Portanto, a base comparativa para avaliar as políticas habitacionais nas distintas escalas urbanas, no recorte 2000-2020, inclui como referências essas duas metrópoles, para também cotejá-las com as quatro cidades médias que compõem o objeto empírico.

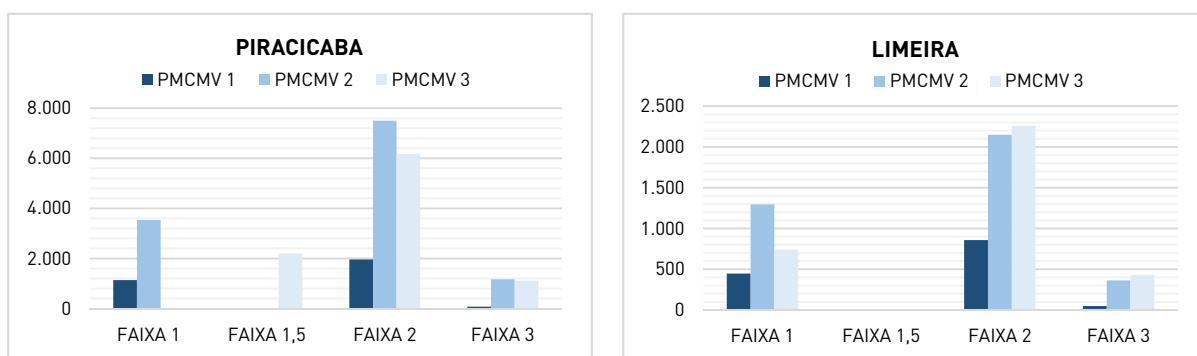
Ao demonstrar os padrões de inserção urbana dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, Rolnik e colaboradores (2015)

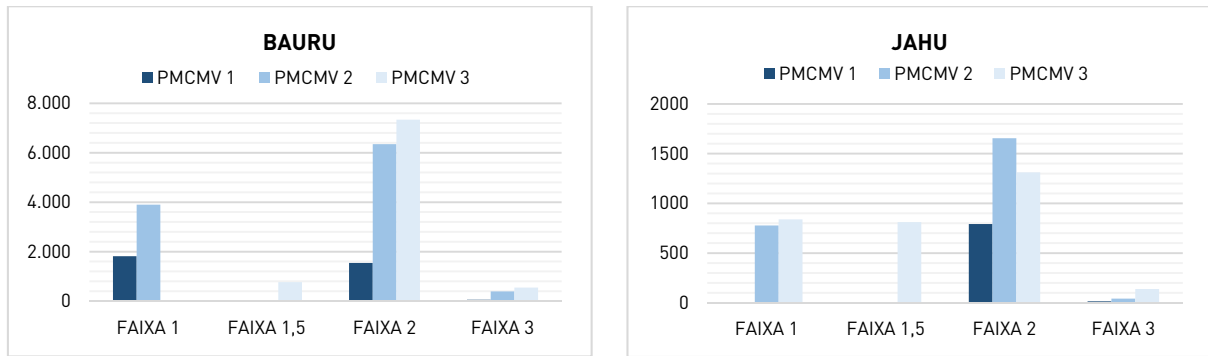
tratam de importantes pontos que permitem realizar um paralelo com a produção realizada por este mesmo programa nas cidades médias do interior paulista, de modo que seja possível avaliar os impactos do Programa em distintas escalas.

O primeiro aspecto diz respeito aos empreendimentos habitacionais e a estratificação dessa produção. Até 2015, na RMSP, entre as fases 1 e 2 do PMCMV, observou-se que o número de contratações pelo Programa decresceu. Ainda assim, houve um equilíbrio entre o número de contratações para as Faixas 1 e 2 em ambas as fases, que se fez acompanhada de diminuição da produção voltada a Faixa 3. Atualizando esses dados para o período mais atual, é possível verificar que a distribuição dessa produção foi de 23% para a Faixa 1 e 1,5; 49% Faixa 2 e, por último, 29% para a Faixa 3. Já na RMC, Rolnik, et al. (2015) identifica que o Programa Minha Casa Minha Vida teve uma boa aderência à Faixa 1, sendo que as contratações de unidades habitacionais para o mercado popular dobrou entre as fases 1 e 2. Até 2021, a distribuição dessa produção foi de: 34% para as Faixas 1 e 1,5; 51% Faixa 2 e 15% correspondendo a Faixa 3.

Assim como ocorreu na Região Metropolitana de Campinas, em Piracicaba, Limeira, Bauru e Jahu, entre as Fases 1 e 2, o volume de contratações para a Faixa 1 mais que dobrou, também aumentando nas demais faixas de renda. Entretanto, desde esse período ficou evidente como o número de unidades produzidas destinava-se, em sua maioria, à Faixa 2. Em ambas as cidades, o segmento econômico médio foi a principal faixa atendida, seguida pela Faixa 1. Ademais, nota-se que a partir da Fase 3 do PMCMV, a produção para o Faixa 1 é pífia nas duas maiores cidades (Piracicaba e Bauru), que passaram a contratar apenas Faixa 1,5 (Gráfico 15). O gráfico indica também, qual foi a principal faixa de renda atendida nessas cidades: Faixa 2 (renda mensal entre R\$ 2.600,00 e R\$ 4.000,00).

Gráfico 15 – Unidades habitacionais produzidas por fases do PMCMV (2009-2020)





Fonte: Elaboração própria com dados do MDR, 2021.

No tocante ao porte dos empreendimentos, conquanto não seja tão importante avaliar este item em termos de unidades habitacionais, um padrão encontrado em específico na RMC chama a atenção: empreendimentos contínuos. Em outras palavras, alguns conjuntos, quando analisados individualmente, poderiam apresentar porte moderado, entretanto quando observada sua materialidade urbanística, observa-se que vários módulos fazem parte de um mesmo empreendimento, podendo totalizar mais de 1.500 unidades habitacionais. Com efeito, embora aprovados e construídos por etapas, ao final eles irão favorecer “a constituição de tecidos urbanos homogêneos tanto em termos de renda quanto em termos de tipologia e uso” (ROLNIK et al., 2015, p. 136).

A despeito disso, nas cidades selecionadas na pesquisa, esta prática não é tão comum, com exceção de um empreendimento contratado em Piracicaba em três etapas com mais de 3.000 U.H. e outro em Jahu, em duas etapas, totalizando cerca de 1.200 U.H. Além disso, não é incomum um mesmo empreendimento ser aprovado em vários módulos, somando entre 500-900 U.H. Isto não significa dizer que nessas cidades o processo de homogeneização do espaço urbano não tenha sido materializado em função de várias políticas habitacionais, mas o padrão mais comum ocorreu por meio da aglomeração de conjuntos habitacionais em determinadas regiões.

Em relação à inserção regional, tanto na RMSP quanto na RMC os empreendimentos da Faixa 1 localizam-se em áreas de concentração nas porções mais afastadas em relação ao centro principal e nos municípios vizinhos, reforçando outras centralidades. No caso da Região Metropolitana de Campinas, nota-se que o principal ponto que diferencia essas regiões das cidades médias é o extravasamento da produção habitacional de interesse social para cidades conurbadas da região metropolitana, transpondo o perímetro urbano e criando territórios segregados e marcadamente populares. Não por coincidência, nessas mesmas regiões a vulnerabilidade social é muito alta, reforçando por meio da moradia, a segregação socioespacial e econômica. Chama atenção o fato de que, em sua maioria, nessas porções

periféricas, a tipologia dos empreendimentos é de grande porte, além de uma forte concentração de conjuntos habitacionais. Já nas áreas onde se destinam alguns conjuntos da Faixa 2 e 3, optou-se por projetos de menor porte, com a predominância da tipologia de blocos.

Das quatro cidades médias pesquisadas, os dois municípios maiores (Piracicaba e Bauru) adotaram, em sua maioria, a tipologia de blocos de apartamento. Já nos municípios menores (Limeira e Jahu) há uma variedade maior de casas, lotes urbanizados e blocos de apartamentos. No entanto, independente da escala demográfica dessas cidades, ficou evidente que, assim como ocorre com as regiões metropolitanas mencionadas, existem porções dessas cidades médias que foram destinadas para esses empreendimentos habitacionais de interesse social, sendo que nenhum deles situam-se em regiões centrais. Nesses locais, além de serem encontrados os menores índices de vulnerabilidade social, residem habitantes das faixas populacionais de menor renda e há maior densidade urbana, como reflexo do agrupamento de ocupações irregulares, empreendimentos habitacionais e proximidade de outros bairros populares. Nas cidades médias, a manutenção desse processo de segregação se deu dentro dos limites do perímetro urbano.

Para Rolnik e colaboradores (2015), às periferias da metrópole paulista – nas quais tende a se concentrar a população atendida pelas políticas habitacionais, já que a região central possui poucos empreendimentos residenciais promovidos pelo poder público – apresentam subcentralidades com áreas de comércio e serviços. Ainda assim, a produção de moradias identificada nessas áreas se deu pela utilização de áreas remanescentes de conjuntos anteriores, com baixo padrão urbanístico e acesso à infraestrutura urbana precário, altos índices de vulnerabilidade social, baixa renda domiciliar e alta densidade demográfica. As disputas fundiárias e os altos preços dos imóveis e áreas bem localizadas fizeram com que essas áreas tenham uma dinâmica urbana própria. Logo, essas franjas seguem sendo eleitas para a promoção pública de habitação para os estratos de renda de até 3 salários mínimos, reforçando um modelo de desenvolvimento urbano desigual e segregador.

Na Região Metropolitana de Campinas (RMC), a implantação de empreendimentos habitacionais nas últimas décadas tem se assemelhado ao padrão identificado na capital paulista ao final do século passado, que caracterizou-se por produzir moradias nos limites da mancha urbana, com pouca diversidade de uso, escassez de comércios e equipamentos públicos e condições inadequadas quanto ao transporte público, reforçando uma consolidação periférica. Os empreendimentos do PMCMV Faixa 1 foram distribuídos em áreas mais distantes e, em sua maior parte, em outros municípios da RMC (ROLNIK *et al.*, 2015).

Entretanto, rompendo com a lógica de incorporar áreas rurais ao perímetro urbano para produção de habitação social e, conseqüentemente criar novas frentes periféricas de expansão urbana, os novos conjuntos não encontram-se completamente fragmentados do tecido urbano. Essa tendência não deixa de impulsionar um padrão de urbanização dispersa. Em menor escala, ambos os padrões foram identificados nas cidades médias do interior paulista.

Para os critérios analíticos aqui adotados, o alcance dessa produção em relação ao déficit habitacional é o principal ponto de divergência entre as realidades metropolitanas e não-metropolitanas. Ao tomar como exemplo apenas os agentes estaduais e programas federais comuns às distintas escalas urbanas, a relação entre provisão e o passivo quantitativo nessas metrópoles está muito aquém das necessidades habitacionais. Com exceção de uma significativa produção de habitação social registrada na cidade de Campinas no primeiro decênio do século XXI, chegou-se a 116,50% de superação nominal do déficit de moradias, com destaque para o desempenho da CDHU e do PMCMV para isso. Nesse mesmo intervalo, em São Paulo essa porcentagem foi de somente 54,14%, com ampla atuação do CDHU e do PAR. No entanto, na década seguinte se observa o mesmo movimento de diminuição da diversidade de agentes e concentração da provisão de moradias no PMCMV, o que fez com que a proporção em relação ao déficit despencasse para 24,29% (em Campinas) e para 10,82% (em São Paulo).

Uma das hipóteses explicativas é que, nas regiões metropolitanas e na RMSP em particular, em que pese a dificuldade de enfrentar o problema da habitação em sua dimensão e complexidade, a dificuldade para enfrentar o déficit quantitativo é maior em razão do acesso à terra ser mais escasso, tanto em relação à disponibilidade quanto em valor do solo (ROLNIK *et. al.*, 2015). Nesses territórios, além da intensidade das disputas pelo solo urbano por diferentes agentes sociais, o preço da terra urbanizada é muito alto, visto que o espaço das metrópoles são demandados para uma série de atividades socioeconômicas. Isto ocorre porque, na economia capitalista, Singer (1982) observa que o uso do solo e o seu preço são determinados pelos mecanismos de mercado. Dessa forma, os preços estimados pelo mercado imobiliário são determinados pelo que a demanda está disposta a pagar.

Para fins habitacionais, deve ser somado a esta equação ainda, a questão da localização, pois é ela quem determina vantagens locacionais de acordo com a escala de proximidade com os serviços urbanos, como transporte público, acesso a abastecimento de água e esgotamento sanitário, escolas, trabalho, comércio, dentre outros. Assim, a facilidade de acesso a esses elementos indispensáveis tende a privilegiar determinadas porções da cidade, bem como altera e cria um gradiente de preço da terra urbanizada (SINGER, 1982).

Ainda sobre o PMCMV, outro aspecto comum nas cidades médias do interior é que os segmentos dominantes de financiamento não são as Faixas 1 e 1,5 e tampouco a modalidade PMCMV-Entidades, mas as Faixas 2 e 3. Além disso, os seus principais impactos em contratações não se fizeram sentir nos grandes centros, embora a problemática habitacional como um todo e a necessidade de intervenção estatal sejam muito mais intensas nas metrópoles, inclusive por razões demográficas. De todo modo:

Em geral, 40% das contratações habitacionais do Minha Casa Minha Vida ocorreram em cidades de médio porte (ou seja, aquelas com uma população entre 100.000 e 250.000 mil habitantes). As cidades de médio porte normalmente têm atributos que permitem projetos de sucesso, tais como demanda por moradia, disponibilidade de terrenos a preços razoáveis e um setor de construção relativamente bem estruturado. As grandes cidades e regiões metropolitanas, por outro lado, estão mais bem equipadas em termos de aparato institucional e legal, e viram na MCMV uma grande oportunidade de apresentar programas e metas locais de fornecimento de moradia. No entanto, estas cidades tiveram que se concentrar em adequar os critérios locais aos estabelecidos a nível federal, e também foram confrontadas com os desafios de acessibilidade de terrenos e custos de construção mais altos (UN-HABITAT, 2013, p. 75 – tradução livre da autora).

O estudo mencionado anteriormente possui um claro recorte demográfico, logo, considerando também as cidades médias cuja população em alguns casos excede a 250 mil habitantes, essa porcentagem seria ainda maior. Conforme mostram Otero e Damasceno (2019), o mesmo ocorreu no território paulista, que concentra mais de 20% de todas as contratações do PMCMV. Registre-se, porém, que a capital paulista recebeu grande parte dessas unidades. Isto ocorreu a despeito de a cidade de São Paulo ter passado por um processo de retomada do mercado imobiliário voltado à habitação, com lançamentos de unidades anuais cada vez maiores. Isto aconteceu como reflexo do crescimento do setor da construção civil, financiamento de unidades e comercialização, o que certamente possibilitou uma atuação do PMCMV, cujos resultados se fizeram sentir na evolução das condições de ocupação de domicílios a partir do acesso à casa própria, impactando o mercado de aluguéis e sua correspondente dinâmica de preços (MARQUES; FREY, 2015).

A fim de avaliar os impactos do programa no parque imobiliário do estado de São Paulo, principalmente nas cidades médias – enquanto “espaços privilegiados nessa nova fase da política habitacional, com destaque para as capitais Regionais B e C” (OTERO; DAMASCENO, 2019), nota-se que entre as 15 cidades que mais contrataram pelo PMCMV, as cidades médias se destacam não somente pelo volume de produção, mas pela predominância (representando 11 de 15), até mesmo em relação a núcleos metropolitanos, como é o caso de Campinas. Em Bauru e Piracicaba, por exemplo, embora possuam população inferior à metrópole campineira, observa-se que o impacto do programa em termos de contratação foi muito significativo, com poucas unidades a menos que essa metrópole (Tabela 60).

**Tabela 60 – Ranking de contratações no estado de São Paulo pelo PMCMV (2009-2021)
– quinze primeiras posições**

Nº	MUNICÍPIO	U.H. CONTRATADAS	HIERARQUIA URBANA
1	São Paulo	172.466	Grande Metrópole Nacional
2	Ribeirão Preto	48.927	Capital Regional-A
3	Sorocaba	47.363	Capital Regional-B
4	Guarulhos	40.971	RMSP
5	São José do Rio Preto	38.687	Capital Regional-B
6	Campinas	36.563	Metrópole
7	Bauru	30.482	Capital Regional-B
8	Piracicaba	28.266	Capital Regional-C
9	São José dos Campos	24.825	Capital Regional-B
10	Franca	22.213	Capital Regional-C
11	Araraquara	19.938	Capital Regional-C
12	Araçatuba	19.896	Capital Regional-C
13	Marília	18.434	Capital Regional-C
14	Mogi das Cruzes	17.600	RMSP
15	Americana	17.526	Capital Regional-C

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE, 2020; MDR, 2021.

Em valores absolutos, com exceção de São Paulo e Guarulhos (ambas situadas na RMSP), onde o saldo entre as contratações totais e o déficit habitacional foram os menores registrados, todas as demais ranqueadas em número de contratações pelo PMCMV no estado apresentaram quadros de superação quantitativa do déficit (Tabela 61), embora isto não signifique necessariamente o enfrentamento do problema habitacional. Não obstante, cabe reiterar que essa intensa produção se materializa no espaço reproduzindo-o. Assim, embora isto venha ocorrendo em todo o estado, no interior paulista esse processo foi facilitado pelo vasto parque fundiário disponível que dá suporte a essa superprodução, contribuindo para o espraiamento de seus tecidos urbanos por meio da conversão de áreas com usos agrícolas nas franjas dessas cidades, mas também pela possibilidade de utilização de áreas residuais e distantes inseridas dentro do perímetro urbano (OTERO; DAMASCENO, 2019).

Tabela 61 – Saldo de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV (2009-2021)

Nº	MUNICÍPIO	U.H. TOTAIS CONTRATADAS	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (2010)	SALDO
1	São Paulo	172.466	471.612	37%
2	Ribeirão Preto	48.927	21.679	226%
3	Sorocaba	47.363	19.084	248%
4	Guarulhos	40.971	50.897	80%
5	São José do Rio Preto	38.687	13.589	285%
6	Campinas	36.563	34.638	106%
7	Bauru	30.482	11.191	272%
8	Piracicaba	28.266	12.309	230%
9	São José dos Campos	24.825	21.752	114%
10	Franca	22.213	9.075	245%
11	Araraquara	19.938	5.374	371%
12	Araçatuba	19.896	5.149	386%
13	Marília	18.434	6.302	293%
14	Mogi das Cruzes	17.600	11.489	153%
15	Americana	17.526	6.965	252%

Fonte: Elaboração própria com dados do FJP, 2010; MDR, 2021.

No entanto, ao contrário do que se poderia pensar, “o aquecimento do mercado imobiliário originou-se nas transformações que ocorreram até antes do lançamento do PMCMV, (...) este contribuiu para acelerá-lo” (KLINK; FONSECA, 2016, p. 147). O caráter imobiliário assumido pelo PMCMV desse momento em diante, se manifesta em seus números, especialmente face à grande parcela de unidades habitacionais contratadas para o ‘segmento econômico’, e, com isso, relegando a um segundo plano as contratações da faixa populacional de menor renda, embora estas ainda apresentem números significativos (FERREIRA, 2012; OTERO; DAMASCENO, 2019). Nas cidades analisadas, esta inflexão nas contratações fica ainda mais evidente a partir de 2016, quando o PMCMV se volta quase exclusivamente para as Faixas 2 e 3. Até então, as contratações para a Faixa 1 ainda representavam a maioria no volume total produzido.

Nas cidades médias do interior paulista, a provisão de moradias realizada em âmbito federal, estadual e municipal também se mostrou relevante do ponto de vista da estruturação dessas cidades, cuja expressão evidencia as desigualdades socioespaciais e residencial, fundamentadas no modelo centro-periferia de produção estatal do espaço urbano. Longe de ser uma exceção, essa lógica foi regra na atuação pública. A partir dos anos 2000 essa tendência ganhou uma escala inédita de produção. Nesse cenário, se ao longo do século passado as políticas habitacionais se baseavam no déficit de moradias – embora limitadas por uma permanente escassez de recursos que resultava em uma produção mais singela, porém não

desprezível –, as duas últimas décadas revelam uma clara ruptura, quando uma produção em larga escala é levada a cabo, que em muitos casos foi capaz de gerar um superávit em relação ao próprio déficit estimado nesses municípios (DAMASCENO; OTERO, 2019).

Devido ao volume de produção, essas políticas públicas tiveram um desempenho importante no incremento do parque imobiliário residencial e no processo de acumulação. Sobre essa questão, Spinelli e Soares (2013) referem-se ao fato de que as políticas de habitação atuais promovem novas relações e novos interesses face às possibilidades de investimento, bem como de financiamento imobiliário. Ao mesmo tempo, elas também revelam o enorme descompasso entre o passivo acumulado das necessidades habitacionais e os estratos de renda majoritariamente atendidos.

Portanto, se historicamente o interior paulista se configurou como um ponto de equilíbrio para os fluxos migratórios em direção a capital paulista e a outras cidades maiores, mais recentemente “as cidades médias apresentam-se como espaços oportunos para alocação (de) investimentos, mediante seu papel no que diz respeito à oferta de bens e serviços aos habitantes de sua área de influência” (CONTE, 2013, p. 46). Dessa forma, assim como ocorreu com o capital industrial, nos últimos anos o mercado imobiliário (associado ao capital financeiro) também vem encontrando formas de atuação nas cidades médias do interior paulista por meio da produção habitacional. Otero (2016) afirma que este segmento adquiriu centralidade na economia urbana dessas cidades, que se traduz em uma intensa produção do espaço urbano para distintos grupos sociais, por meio de uma diversidade de produtos imobiliários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação não pretendeu esgotar o tema da produção habitacional de interesse social em cidades médias do interior paulista, tampouco generalizar as relações que se estabelecem entre a provisão pública de moradias e o déficit habitacional. O objetivo foi mais modesto: verificar traços comuns quanto às características, ao alcance e aos impactos dessas políticas públicas.

Embora seja possível identificar forte tendência de permanência da priorização dos estratos de média renda, a partir do início do século XXI houve avanços na destinação de subsídios habitacionais aos segmentos mais vulneráveis e de baixa renda. Tratava-se de um elemento indispensável para se alcançar os setores não-solváveis e, por fim, evitar retrocessos ao subordinar novamente a política habitacional ao desenvolvimento econômico e a posicioná-la apenas como um programa de produção de moradias. Essa inflexão foi evidenciada no correspondente desenho institucional, nos agentes envolvidos, no volume de recursos aplicados, nos níveis de subsídios e até mesmo na escala de produção. Entretanto, se bem preservados elementos dos períodos anteriores, os rumos da política habitacional no intervalo de 2000-2020 foram redefinidos a partir de uma inflexão política, econômica e institucional quase inédita no Brasil, que permitiu que um volume expressivo de recursos fossem direcionados para a produção de habitação para diferentes públicos.

Simultaneamente, ocorreu no país a reorganização do setor imobiliário, desenrolando-se a partir dos recursos disponíveis e da ampliação do crédito, e garantindo maior segurança jurídica para os negócios imobiliários. Com efeito, esses processos aparentemente paralelos conformaram uma dupla agenda na política habitacional do país, posicionando, de um lado, a pauta da habitação social e, de outro, os interesses do mercado imobiliário e financeiro. Em síntese, essa contradição marcou a trajetória recente da produção social da moradia, produzindo um ambiente institucional propício para que setores privados da construção civil (em associação com o capital financeiro) passassem a produzir moradias para as famílias de renda média e baixa.

Esse cenário possibilitou uma ampla provisão de moradia para os estratos de menor renda, a partir de uma atuação conjunta entre os governos municipais, estaduais e, sobretudo, federal, fortemente articulado com o setor privado. Como era de se esperar de uma política habitacional que se coloca como instrumento de enfrentamento da problemática social da habitação e da precariedade urbana-habitacional, a população com renda de até 3 S.M. se torna, ao menos em tese, prioridade de atendimento como reflexo dos atores sociais envolvidos com a elaboração dessas políticas.

No entanto, as escolhas políticas e a conjuntura econômica condicionaram os rumos da política habitacional, cujo efeito mais imediato foi o reposicionamento do problema social da habitação nos termos do mercado imobiliário. A principal iniciativa desse período foi o Programa Minha Casa Minha Vida. A propósito, um programa amplamente debatido pela literatura crítica nacional em termos de volume de produção, recursos empregados, relação com o déficit habitacional, impactos na estrutura urbana, aderência ao processo de financeirização da política habitacional, falta de diálogo com a política urbana etc. Ademais, o PMCMV foi originalmente focado, em particular, nas grandes cidades e metrópoles. Mas o protagonismo do PMCMV também se estendeu às cidades médias, que praticamente se tornou – a partir da última década –, a única forma de provisão de moradia nessas cidades. Isto é, de um programa, alcançou o status de política habitacional.

O seu desenho reproduziu e ampliou uma série de problemas identificados em outras políticas, principalmente a do período do Banco Nacional de Habitação (BNH), que apoiava-se em uma lógica bancária de provisão de moradias e se mostrou ineficiente do ponto de vista do atendimento das necessidades das mazelas urbanas. Embora o PMCMV tenha elevado os níveis de produção habitacional, aquecido o setor da construção civil e contribuído para aumentar o parque imobiliário, pecou ao tratar a problemática habitacional apenas sob a ótica da transferência e acesso à propriedade via crédito.

Isto ocorreu a despeito das diversas mudanças na política urbana e de desenvolvimento do país, quando foi instituído um arcabouço institucional inovador – sendo justamente este aspecto que diferencia o período mais recente –, com destaque para a aprovação da Emenda Constitucional nº 26/2000, incluindo o direito à moradia como um direito social fundamental, criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal. Ademais, as próprias diretrizes urbanísticas traçadas nos Planos Diretores municipais foram atropeladas, tais como a contenção do espraiamento urbano através de restrições a novas ampliações do perímetro, utilização de vazios urbanos bem localizados para a promoção habitacional, cumprimento da função social da propriedade.

A intensificação dessas problemáticas ocorreu desconectada das próprias políticas municipais de habitação, estabelecidas nos Planos Locais de Habitação Social (PLHIS). Isto porque os Planos das quatro cidades evidenciaram a necessidade de ampliação do rol de programas habitacionais face ao diagnóstico da diversidade desse problema. Incluíam-se, por exemplo, programas de melhorias habitacionais, regularização fundiária, provisão de moradias e urbanização de assentamentos precários. No entanto, duas questões principais chamam atenção: i) prioridade dada à produção habitacional; e ii) diagnóstico das

necessidades habitacionais priorizando o déficit de moradias, por vezes interpretando-o equivocadamente como sinônimo de demanda.

Em suma, os PLHIS estiveram inseridos em um período em que a política habitacional se encaminhava para um olhar de maior abrangência, principalmente no contexto do SNHIS, FNHIS e do PLANHAB, mas na escala local dessas cidades seus impactos não surtiram os efeitos desejados, pois a política predominante adotada foi de construção de novas moradias, como já vinha sendo feito antes, embora estes Planos tenham obrigado os municípios a considerarem suas necessidades habitacionais.

Em um processo que o antecede e é intensificado pelo PMCMV, nas últimas duas décadas as cidades médias paulistas têm experimentado uma aceleração em suas atividades imobiliárias, o que reposicionou a política habitacional mais recente como fundamental na estruturação urbana dessas cidades. Tomando como exemplo as cidades de Piracicaba e Bauru, onde a atividade imobiliária já era acelerada, a política pública atingiu índices recordes de produção de habitação social e, de maneira especial, de moradias para segmentos econômicas médios, cujas explicações não podem ser encontradas ao passivo acumulado do déficit habitacional, mas pela perspectiva de extração de lucros e renda. O mesmo ocorreu em Limeira e Jahu, com níveis recordes de produção em relação ao déficit habitacional. Nesse sentido, consolida-se uma dinâmica autenticamente capitalista de produção de moradias, bem como de produção do espaço urbano.

Para exemplificar esse processo, apenas entre 2011 e 2020, o estudo empírico de Piracicaba e Bauru revela a preferência dada às faixas de mercado, tendência reforçada pelo enfraquecimento de órgãos públicos que atuavam na provisão de moradias aos segmentos de baixa renda, como a CDHU e outras empresas municipais. Em Piracicaba, a produção de moradias foi tão expressiva que atingiu 203,71% das necessidades de reposição ou incremento do estoque (déficit habitacional). Em Bauru, esse percentual foi de 239,93%. Já nas cidades de Limeira (98,39%) e Jahu (161,60%), embora esses percentuais sejam menores, haja vista que a dinâmica imobiliária aí também é inferior, apresentaram índices de produção significativos em relação às necessidades por construção de novas moradias.

Paradoxalmente, fica evidente como a ampliação da produção pública não foi capaz de equacionar o déficit habitacional, tampouco a inadequação domiciliar. Prova disso é que, entre os anos 2000 e 2020, o índice de favelização nas duas maiores cidades investigadas disparou (Piracicaba e Bauru). Isto reflete como essa forma excessiva de provisão, além de descolada das faixas de renda mais carentes, atende aos interesses do mercado, pois grande parcela dessas unidades produzidas (responsáveis por esse salto produtivo) atendeu prioritariamente

aos setores de média renda. Além disso, outros programas que poderiam atender a dimensão qualitativa do problema habitacional foram ignorados. Com efeito, em um cenário em que o acesso à moradia digna ocorre mediante a capacidade de pagamento e acesso ao crédito, uma vasta parcela da população se vê alijada da política habitacional, o que poderia até mesmo ajudar a compreender uma das facetas do aumento do número de ocupações irregulares.

Ainda entre 2001-2020, em Piracicaba, apenas 32,7% de todas as unidades produzidas foram ofertadas à população com renda de até 3 S.M., enquanto em Bauru este índice foi ainda menor, com 23,8%. Em Limeira, que vem enfrentando uma escassez de produção de habitação social, o percentual foi de 41,5%, e, em Jahu, foi registrada uma produção mais expressiva para os segmentos populares, de 52,4%. Muitos desses empreendimentos foram realizados pelo PMCMV Faixa 1,5, isto é, atendendo uma população de menor renda, porém, superior a R\$ 1.800,00. Esse padrão de política habitacional prioriza, portanto, os interesses do setor imobiliário, seguindo as oportunidades de negócios e as possibilidades de maior extração de lucros por meio da política habitacional.

Entre o primeiro decênio do século XXI e a década seguinte, a capacidade de produzir moradias para os estratos de menor renda diminuiu, enquanto a provisão de moradia aos segmentos econômicos superiores aumentou exponencialmente. Desse modo, conquanto nessas cidades médias o volume de produção tenha atingido níveis quantitativos inéditos, ao analisar a distribuição dessas unidades habitacionais por faixas de renda, os principais setores atendidos foram os de demandas solváveis. É justamente por esse motivo que faz-se necessário uma avaliação crítica dessas políticas, de modo que seja possível analisá-las quanto às suas características gerais e agentes envolvidos, aos resultados produzidos em relação ao déficit habitacional e aos impactos na estrutura urbana.

Essa dinâmica lança luz à financeirização da política habitacional e suas expressões nessas cidades médias paulistas, mediante uma forte associação dos segmentos financeiro e imobiliário nas políticas públicas. Nesse cenário, agentes privados utilizam os recursos estatais a fim de atender aos seus interesses de acumulação, o que se faz acompanhada de uma conjuntura de redefinição do próprio papel das instituições públicas e da legislação urbana capaz de controlar esses processos. Como resultado, com destaque para o PMCMV, consolidou-se um modelo de promoção habitacional privada amparada com recursos públicos, que se desvia do enfrentamento de importantes gargalos: a questão fundiária; combate à especulação imobiliária; segregação socioespacial e o controle da precariedade urbana-habitacional.

Tais constatações não significam, porém, que essas políticas não tenham atingido as faixas de menor renda, e que uma série de medidas não tenham qualificado o espaço urbano,

porém, é preciso analisá-las criticamente, visto que esse modelo contraditório cria uma série de problemas socioespaciais, ao atender prioritariamente os interesses do capital (imobiliário) em detrimento das legítimas demandas sociais. Além disso, ao menos nas quatro cidades analisadas, seria um equívoco afirmar que exista uma deficiência estatal de intervenção na questão habitacional, muito menos uma incapacidade produtiva (não somente pelo protagonismo dos agentes municipais, estaduais e federal frente ao enfrentamento do déficit de moradias, mas também pelo volume de produção por eles alcançado). Nota-se, entretanto, uma ausência intencional do Estado, quando se trata de responder à inadequação domiciliar, sendo essas necessidades habitacionais por vezes secundarizadas, assim como há falta de controle social dessa produção para os segmentos não-solváveis.

A pergunta central da pesquisa era compreender até que ponto essa produção habitacional de interesse social pode ser explicada a partir do déficit habitacional. Os resultados da investigação deixam claro como o expressivo volume de produção de moradia nas duas últimas décadas e suas determinações permitem afirmar que elas não podem ser explicadas unicamente pela perspectiva do déficit habitacional, tampouco pela inadequação domiciliar. A resposta é outra: esse aquecimento só se explica pelas perspectivas de obtenção de lucros, juros e renda da terra urbanizada, facilitados pelo amplo estoque fundiário dessas cidades, incluindo as possibilidades de utilização de áreas periféricas residuais. Essa constatação é bastante evidente nos casos de Piracicaba e Bauru que, a despeito de estarem inseridas em regiões distintas, apresentam atividades imobiliárias muito parecidas. Ainda que em menor escala, o mesmo ocorreu em Limeira e Jahu, apresentando processos mais singelos, porém não menos importantes. Assim, essas dinâmicas de produção de moradias parecem estar mais atreladas ao tamanho desses municípios e sua importância na rede urbana do que propriamente à sua inserção regional, como se supunha inicialmente.

A síntese plausível é que nessas cidades médias o ritmo e os impactos da produção habitacional não tiveram como propósito principal o atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos mais pobres, embora estes tenham sido incluídos em proporção mais modesta através de oferta quantitativa subsidiada. Na verdade, prevaleceu o caráter mercadológico da habitação, pois as políticas habitacionais se submeteram prioritariamente aos interesses de mercado. Isso só foi possível pela participação decisiva do Estado, tanto pelo modelo institucional das correspondentes políticas públicas – notadamente do PMCMV –, quanto pelas formas permissivas de ordenação territorial e regulação do uso e ocupação do solo urbano operadas em nível municipal pelos governos locais. Tais constatações abrem enormes perspectivas de investigação para futuras pesquisas que tomem a escala das cidades médias como objeto de estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, M. S.; CARCANHOLO, M. D. A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 1-10, jul./dez. 2009.

AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os seus impasses na Reforma Urbana na atualidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 275. 2013.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANGELO, A. R. M. D. **História da cidade: a movimentação das elites pelo território**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, IAU-USP. São Carlos, p. 151. 2018.

ANGELO, A. R. M. D. **História da cidade: a movimentação das elites pelo território**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, IAU-USP. São Carlos, p. 151. 2018.

ARAUJO, A. C. S. **A casa (própria) alugada no Programa de Arrendamento Residencial: questões da política pública habitacional e o caso do Residencial Cavalari na cidade de Marília-SP**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, EESC-USP. São Carlos, p. 349. 2007.

ARAUJO, A. C. S. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP**. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, IAU-USP. São Carlos, p. 225. 2013.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH-UNICAMP. Campinas, p. 259. 1990.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ASCHER, F. Metropolização e transformação dos centros das cidades. In: MEYER, R. M. P. **Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade demográfica do século XXI**. São Paulo: Terceiro Mundo: Viva o Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

AZEVEDO, S. D. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2011.

AZEVEDO, S. D.; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: perigo de abordagens corporativas. **Revista Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, n. 17, p. 241-255, fev./abr. 2007.

BARBOSA, V. L. **A expansão urbana em áreas de fundo de vale na cidade de Bauru-SP**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar. São Carlos, p. 254. 2006.

BAURU. **Lei, n. 5.631, 22 de agosto de 2008. "Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru"**. Bauru, p. 94. 2008.

BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BOGNIOTTI, G. M. C. **Cidades médias brasileiras: que perfil é esse?** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, FAU-UNB. Brasília, p. 239. 2018.

BOGNIOTTI, G. M. C. **Cidades médias brasileiras: que perfil é esse?** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, FAU-UNB. Brasília, p. 239. 2018.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 2, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, p. 8-14, mai./jun. 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, n. 120.02. **Vitruvius**, São Paulo, mai. 2010.

BOTEGA, L. D. R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Revista Espaço Plural**, Cascavel, v. VIII, n. 17, p. 66-72, 2007.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BRAGA, R. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 26, n. 46, p. 464-485, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.218, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 de maio de 1946a.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1946b.

BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. "Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário." **Diário Oficial da União**, Brasília, de 30 de setembro de 1964.

BRASIL. Decreto n. 59.917, de 30 de dezembro de 1966. "Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado". **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 310, 9 de janeiro de 1967.

BRASIL. Lei n. 7.486, de 6 de junho de 1986. "Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências". **Diário Oficial da União**, Brasília, de 10 de junho de 1986.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. "Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências". **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho de 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. **Revista Novos Estudos**, n. 37, p. 37-57, nov. 1993.

BUENO, A. O arcaico e o moderno no Brasil: variações em torno de uma educação interrompida. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 259-282, abr./jun. 2008.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª. ed. São Paulo: EDUSP, 2011.

CANO, W. Perspectivas do desenvolvimento econômico no interior paulista. In: TARTAGLIA, J. C.; OLIVEIRA, O. L. D. **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: UNESP, 1988.

CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro Pós-1930. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2011.

CAPELOZZA, A. C. A. **Os Bairros Jardim Estoril: A atuação das empresas Martha no setor sul de Bauru-SP (1957-2008)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, IAU-USP. São Carlos, p. 156. 2016.

CARCANHOLO, M. D. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Resultados da pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, mai./ago. 2008.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. In: CADERNOS-IPPUR/UFRJ **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARIELLO FILHO, O. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-UNB. Brasília, p. 208. 2011.

CARLOS, A. F. A. Espaço-Tempo da vida cotidiana na metrópole. In: CARLOS, A. F. A. **Introdução**. São Paulo: Labur Edições, 2017.

CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A Produção do Espaço Urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais**. São Paulo: Contexto, 2013.

CARMO, E. C. D. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) - diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, IE-UNICAMP. Campinas, p. 191. 2006.

CARVALHO, E. D. Exclusão social e crescimento das cidades médias brasileiras. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. VII, n. 146 (128), p. 1-11, ago. 2003.

CASTELLO BRANCO, M. L. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, M. E. B. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

CATELAN, M. J. **A Produção do Espaço em Bauru: do subterrâneo à superfície**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, FCT-UNESP. Presidente Prudente, p. 148. 2008.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia. 2. ed. São Paulo: , 2008. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.**

COELHO, W. R. **O déficit das moradias: instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, EESC-USP. São Carlos, p. 191. 2002.

CONTE, C. H. Cidades Médias: discutindo o tema. **Sociedade e Território**, Natal, v. 25, n. 1, p. 45-61, jan./jun. 2013.

CORRÊA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. **A cidade contemporânea: segregação residencial**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

COSTA, C. M. **Boom imobiliário e evolução do preço da terra em Limeira (2001-2015)**. Relatório Científico (Iniciação Científica Tecnológica) - Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP. Santa Bárbara d'Oeste, p. 116. 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2^a. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, C. G. S. D. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais. **Revista de Estudos de Planejamento**, Rio Grande do Sul, n. 12, p. 27-57, dez. 2018.

DAMASCENO, B. C.; OTERO, E. V. **Superprodução da Escassez: Contradições entre a oferta e a demanda por moradia na Aglomeração Urbana de Piracicaba**. Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVIII ENANPUR. Natal: [s.n.]. 2019.

DEÁK, C. Prefácio. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

DERLIEN, H.-U. Uma comparación internacional em la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 52, p. 105-124, jan./mar. 2001.

DOCUMENTÁRIO “BNH: controvérsias de uma política habitacional”. Direção: Marcelo Gomes Ribeiro; Maria Clara de Almeida Camargo, *et al.* Produção: curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES - IPPUR/UFRJ). Intérpretes: Aduino Lucio Cardoso; Aduino Pereira da Silva; Grazia de Grazia; José Maria Aragão; Laudelina de Almeida Ferreira; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo. [S.l.]: IPPUR/UFRJ; Observatório das Metrôpoles. 2018.

DRUMOND, D. Déficit habitacional no Brasil apresenta tendência de aumento. **Fundação João Pinheiro**, 2021. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil-apresenta-tendencia-de-aumento/>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DUARTE, M. P. L. **O governo Vargas e as primeiras tentativas do estado na provisão de habitação popular**. Anais do XXVII Simpósio Nacional de História - XXVII ANPUH. Natal: [s.n.]. 2013. p. 15.

ELOY, C. M. D. M.; COSTA, F. D. C.; ROSSETTO, R. **Subsídios na política habitacional brasileira:** do BNH ao PMCMV. Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XV ENANPUR. Recife: [s.n.], 2013. p. 20.

EMPLASA. Aglomeração Urbana de Piracicaba. **EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A.** Disponível em: <<https://emplasa.sp.gov.br/AUP>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ENGELS, F. **Sobre a questão da habitação.** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015 [1895].

FARIA, C. S. D. **O conflito entre a propriedade privada capitalista e o uso indígena na metrópole.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

FERRARI, C. **Desenvolvimento nacional e arquitetura moderna:** os conjuntos habitacionais dos IAP. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVI ENANPUR. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. p. 21.

FERRARI, C. **Política previdenciária de habitação em São Paulo:** os projetos dos IAPs entre as décadas de 1940 e 1950. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVII ENANPUR. São Paulo: [s.n.], 2017. p. 20.

FERREIRA, J. S. W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, Out./Dez. 2000.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru. Bauru: [s.n.], 2005. p. 20.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** São Paulo: LABHAB: FUPAM, 2012.

FILHO, J. L. A.; FONTES, R. M. O. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 4, n. 7, jul./dez. 2009.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito.** Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, IE-UNICAMP. Campinas, p. 263. 2011.

FJP. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, p. 78. 2018. (6).

FRESCA, T. M. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. **Revista da ANPEGE**, João Pessoa, v. 7, n. 8, p. 31-52, ago./dez. 2011.

FUNI, L. L. **Território e Desenvolvimento em Jaú - São Paulo**: arranjo produtivo local, atores e governança. Anais do VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: [s.n.]. 2013. p. 1-26.

GALVANI, G.; BARBOSA, C. 5 países que embarcaram na rota autoritária da extrema-direita em 2019. **Carta Capital**, 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/5-paises-que-embarcaram-na-rota-autoritaria-da-extrema-direita-em-2019/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

GARRIDO, B. 5 fatos sobre a Pacaembu, construtora do Vida Nova Bauru. **Jornal Dois**, 2019. Disponível em: <<http://jornaldois.com.br/5fatospacaembu/>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

GHIRARDELLO, N. **Bauru em temas urbanos**. 1. ed. Tupã: ANAP, 2020.

GOMES, M. F. C. M. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. IX, n. 194 (26), ago. 2005.

GONZALES, S. F. N. **A produção da moradia como política pública**. 1. ed. Porto Alegre: Simplíssimo, 2020.

GOULART, J. O.; GONÇALVES, C. D. O. Enclaves fortificados e segregação urbana: a dinâmica contemporânea de urbanização de Ribeirão Preto. **Risco - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, v. 17, n. 2, p. 41-59, set. 2019.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

HABITAÇÃO, S. M. D.; HABITAÇÃO, C. M. D. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**. Secretaria Municipal de Habitação - Prefeitura de São Paulo. São Paulo, p. 105. 2016.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaços e debates**, São Paulo, v. II, n. 6, p. 1-8, 1982.

HARVEY, D. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IACOVINI, V. **Elementos para análise da produção de infraestrutura:** o debate latino-americano e apontamentos para o caso brasileiro. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVIII ENANPUR. Natal: [s.n.]. 2019. p. 1-25.

IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2007.** IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, p. 201. 2008.

IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018.** IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, p. 192. 2020.

IGNÁCIO, P. C. Do modelo agrário-exportador ao capitalismo urbano-industrial: as políticas de formação da força de trabalho no âmbito da educação escolar no Brasil entre 1930 e 1945. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. Número Especial, p. 131-153, ago. 2010.

INESC. Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento? **INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos**, 2019. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>>. Acesso em: 20 out. 2020.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia.** Instituto Cidadania - 2ª Edição. São Paulo, p. 113. 2000.

IPEA-DATA. Tema: contas regionais. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

IPPLAP. Mapas. **IPPLAP - Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba.** Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/mapas/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ISUANI, E. A. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, jan./abr. 1984.

JAHU. Lei Complementar n. 277, de 10 de outubro de 2006. "Dispõe sobre o Plano Diretor de Jahu, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do Município de Jahu", Jahu, de 10 de outubro de 2006.

JAHU. Lei Complementar n. 443, de 14 de novembro de 2012. Revisa a Lei Complementar n. 298, de 2007 e dispõe sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, uso e a ocupação do solo do Município de Jahu e dá outras providências, Jahu, 14 de novembro de 2012.

JAHU. **Plano Municipal de Saneamento Básico - Plano setorial de drenagem e manejo de águas pluviais do município de Jaú**. Prefeitura Municipal de Jahu. Jahu, p. 125. 2012.

JARAMILLO, S. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, E. **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México: Latina UNAM, 1982.

JUNIOR, L. D. J. B. **Escola industrial de Jaú: contexto político-econômico da criação e os primeiros tempos (1939-1960)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, UFSCar. São Carlos, p. 341. 2017.

KLINK, J.; FONSECA, M. D. L. P. **Avaliação do Programa "Minha Casa Minha Vida" em São Paulo-SP e da Região do Grande ABC**. Relatório Final de Pesquisa - Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, p. 157. 2016.

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

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, EAESP-FGV. São Paulo, p. 256. 2015.

KOPPER, M. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, jan./abr. 2017.

KOURY, A. P.; BONDUKI, N.; MANOEL, S. K. **Análise tipológica da produção de habitação econômica no Brasil (1930-1964)**. Anais do V Seminário DOCOMOMO Brasil. São Carlos: [s.n.]. 2003. p. 23.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAMONICA, N. **Adensamento e habitação: a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Bauru (SP) sob a ótica da sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Engenharia de Bauru, FEB-UNESP. Bauru, p. 128. 2013.

LANNOY, C. P. D. **O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-UNB. Brasília. 2006.

LEMOS, P. R. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conversador. SINGER, André. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. **Caderno Cemarx**, p. 277-280, 2014.

LEONELLI, G. C. V. **Da gleba ao lote: dinâmica e produção da insustentabilidade ambiental urbana**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, EESC-USP. São Carlos, p. 138. 2003.

LEONELLI, G. C. V. **De glebas a lotes: a insustentável produção da cidade**. Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: [s.n.]. 2008. p. 1-24.

LIMA, E. C. D. M. **Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-UFAL. Maceió, p. 136. 2007.

LIMEIRA. Lei Complementar nº 442, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Plano Diretor Territorial-Ambiental do Município de Limeira e dá outras providências, Limeira, 2009.

LOSNAK, C. J. **Polifonia urbana: imagens e representações - Bauru 1950-1980**. Bauru: EDUSC, 2004.

MAIA, A. C. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Engenharia Civil, FEC-UNICAMP. Campinas, p. 245. 2019.

MANFREDINI, E. A. **Ações públicas e privadas na conformação da cidade: estudo da dinâmica sócio-espacial de Limeira - SP, 1960-2000**. Dissertação (mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, UFScar. São Carlos, p. 279. 2005.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1987.

MARICATO, E. **Política e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. LABHAB - Laboratório de habitação e assentamentos humanos. FAU-USP. São Paulo, p. 11. 1998.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. São Paulo: Vozes, 2002.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004a.

MARICATO, E. Moradia social: condição para cidades melhores. **Revista Construção Mercado**, São Paulo, n. 38, p. 54-55, Set. 2004b.

MARICATO, E. MetrÓpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARQUES, C.; FREY, H. As mudanças habitacionais em regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 250-267, mai./ago. 2015.

MARQUES, E. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da MetrÓpole (CEM), 2015.

MARQUES, E. C. L. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, E. C. L.; TORRES, H. **São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: SENAC, 2005.

MARQUES, E. C. L. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. **Centro de Estudos da MetrÓpole (CEM) – Série textos para discussão, n. 18**, São Paulo, 2016. 1-54.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1-18, abr. 2017.

MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 159-177, nov. 2013.

MARTINI, R. M. **Dialética da dependencia**. México: Ediciones Era, 1991.

MEDEIROS, S. R. F. Q. D. **A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2007.

MELO, M. A. D. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Salvador, v. 2, n. 2, p. 37-59, 1989.

MELO, M. A. D. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 39-61, 1990.

MENEZES, R. L. V. S. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MILANO, J. Z. **Um lugar para chamar de seu? O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, FA-UFRGS. Porto Alegre, p. 154. 2013.

MINEO, M. M. P. **Do rancho do morro azul ao município de Limeira-SP: uma proposta de cartografia do turismo aplicada ao patrimônio cultural material**. Tese (Doutorado em Ciências) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP. São Paulo, p. 166. 2016.

MIYAZAKI, V. K.; REOLON, C. A. O processo de aglomeração urbana em cidades médias. In: OLIVEIRA, H. C. M. D.; CALIXTO, M. J. M. S.; SOARES, B. R. **Cidades médias e região**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

MOBILIZA IPPUR. 5 medidas do Governo Temer que podem piorar a vida nas cidades. **Observatório das Metrôpoles**, 2016. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/5-medidas-do-governo-temer-que-podem-piorar-vida-nas-cidades/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. D. R. A questão habitacional no Brasil. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 16, p. 1-11, ago. 2017.

MORAIS, M. C. D. Cooperativas habitacionais: do social do mercado. **Revista Scripta Nova**, Barcelona, v. VII, n. 146, ago. 2003.

MORAIS, M. D. P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nº 4, 2002. 109-118.

MOREIRA, T. C. F. et al. A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 3, n. 4, p. 95-109, mai./out. 2012.

MOTTA, D.; MATA, D. D. Crescimento das cidades médias. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, São Paulo, dez. 2008. 33-38.

MOTTA, D.; MATA, D. D. A importância da cidade média. **IPEA - Desafios do Desenvolvimento**, fev. 2009.

MOTTA, L. D. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Observatório dos Conflitos Ambientais**, Belo Horizonte, 2010. 1-15.

MOURA, R. C. **Jaramillo e as formas de produção do espaço construído**: uma base para a rediscussão do modelo centro-periferia. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVII ENANPUR. São Paulo: [s.n.]. 2017. p. 1-13.

MÜLLER, B. F. Crise do contrato social explica Bolsonaro e a extrema-direita global. **Uol**, 2020. Disponível em: <<https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/08/04/crise-do-contrato-social-explica-bolsonaro-e-extrema-direita-no-mundo/>>. Acesso em: 1 out. 2020.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. D. Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Carlos, v. 1, n. 9, p. 98-122, 2009.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, IE-UNICAMP. Campinas, p. 268. 1994.

NEGRI, S. M. Segregação socio-espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do nosso tempo**, Rondonópolis, v. 8, n. VII, p. 129-153, set./out. 2008.

NETTO, A. R. **Política pública habitacional e sua avaliação**. XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVI ENANPUR. Belo Horizonte: [s.n.]. 2015. p. 1-18.

OLIVEIRA, F. A. M. D. Famílias proprietárias e estratégias de poder local no século passado. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 65-85, set./fev. 1989.

OLIVEIRA, F. A. M. D. A Europa invade o sertão: o impacto da chegada de imigrantes italianos na cidade de Jaú (1853-1914). **Caravelle**, Toulouse, n. 99, p. 57-75, 2012.

OLIVEIRA, F. D. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1^a. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, V. F. D. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 50, p. 36-53, jun. 2014.

ONU-HABITAT. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). Buenos Aires, p. 67. 2015.

OTERO, E. V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas: a cidade como negócio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 324. 2016.

OTERO, E. V.; CREPALDI, B. **A Terra como Ativo Financeiro: superprodução e consumo do espaço urbano em Piracicaba no século XXI**. Anais XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal: [s.n.]. 2019.

OTERO, E. V.; DAMASCENO, B. C. **O papel do Minha Casa Minha Vida na produção do espaço urbano no interior paulista: superprodução e ampliação dos estoques imobiliários**. Anais do XXIII Congresso e do XXXVIII Encontro ARQUISUR. Belo Horizonte: [s.n.]. 2019. p. 18.

PAIVA, M. B. V. D. N. **O projeto urbanístico em Jaú: a ação política e os desdobramentos socio-culturais - 1980/1920**. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências e Letras, FCL-UNESP. Assis, p. 275. 2001.

PAOLINELLI, M. S. **Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública**. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura e Urbanismo, EA-UFGM. Belo Horizonte, p. 255. 2018.

PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, mai./ago. 2016.

PIRACICABA. Lei Complementar n. 405, de 18 de dezembro de 2019. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba, Piracicaba, 18 de dezembro de 2019.

PLHIS-BAURU. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: as necessidades habitacionais**. Instituto Soma; Secretaria de Planejamento de Bauru. Bauru, p. 89. 2010.

PLHIS-JAHU. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Jahu**. Fundação de Desenvolvimento de Bauru; Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Jahu. Jahu, p. 291. 2012.

PLHIS-LIMEIRA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: estratégia de ação**. Instituto Cidade; Prefeitura Municipal de Limeira - Secretaria Municipal de Habitação. Limeira, p. 48. 2010.

PMHIS. Lei Complementar n. 268, de 17 de maio de 2011. Aprova o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, nos termos dos ANEXOS desta Lei Complementar. **Diário Oficial do Município de Piracicaba**, Piracicaba, p. 1323, 17 de maio de 2011.

PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. **Atlas BR**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PÓLIS. **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba: Relatório I - Leitura Técnica e Participativa**. Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Instituto Pólis. Piracicaba, p. 45. 2003.

QUEIROZ, A. N. **Limeira: produção da cidade e do seu tecido urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 249. 2007.

RAMOS, E. F.; MATOS, R. E. D. S.; GARCIA, R. A. As cidades médias como nódulos de equilíbrio da rede de cidades. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 121, p. 41-63, jul./dez. 2011.

RAMOS, J. D. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, v. 14, n. 33, p. 65-105, jan./mar. 2016.

RANGA, N. T. **Implantação de conjuntos habitacionais: as lições da produção dos institutos de aposentadoria e pensões.** Dissertação (mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura, FEC-UNICAMP. Campinas, p. 157. 2015.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIZEK, C. S. et al. **A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no estado de São Paulo:** abordagem etnográfica de casos selecionados. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - III ENANPARQ. São Paulo: [s.n.]. 2014. p. 1-23.

RODRIGUES, E. A interrupção do programa Minha Casa Minha Vida no governo Bolsonaro. **Medium:** Coletivo +Direito à Cidade, 2020. Disponível em: <<https://medium.com/@maisdireitoacidade/a-interrup%C3%A7%C3%A3o-do-programa-minha-casa-minha-vida-no-governo-bolsonaro-72ebc9223737>>. Acesso em: out. jan. 2020.

RODRIGUES, L. D. P. **A produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo.** Dissertação (mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo - FFLCH-USP. São Paulo, p. 151. 2015.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da habitação na era das finanças. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R. Programa Casa Verde e Amarela traz poucas novidades. **Jornal USP**, 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/radio-usp/programa-casa-verde-amarela-traz-poucas-novidades/>>. Acesso em: 1 out. 2020.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015.

ROXO, R. A cidade contemporânea: fundamentos teórico-metodológicos para análise da produção e apropriação do espaço urbano-metropolitano. **Revista Geofronter**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 72-93, 2019.

ROYER, L. D. O. **Política habitacional no estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo,**

CDHU. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 209. 2002.

ROYER, L. D. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 193. 2009.

RUBIN, G. R. Movimento moderno e habitação social no Brasil. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 17, n. 2, p. 57-71, mai./ago. 2013.

RUFINO, B. C.; PEREIRA, P. C. X. **Financeirização da produção do espaço:** dinâmicas imobiliárias das metrópoles latino americanas. Anais do XVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVII ENANPUR. São Paulo: [s.n.]. 2017.

RUFINO, M. B. C. et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa. e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RUSSO, E. D. O. O que o indicador indica? O déficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SACHS, C. **São Paulo:** Políticas Públicas e Habitação popular. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1999.

SALLUM JUNIOR, B. **O impeachment de Fernando Collor:** sociologia de uma crise. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALLUM JUNIOR, B.; CASARÕES, G. S. P. E. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 1-14, 2011.

SAMPAIO, C. Programa habitacional de Bolsonaro deixa de fora os mais pobres, criticam movimentos. **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/08/26/programa-habitacional-de-bolsonaro-deixa-de-fora-os-mais-pobres-criticam-movimentos>>. Acesso em: 2 out. 2020.

SAMPAIO, R. A. A violência do processo de urbanização. In: CARLOS, A. F. A. **Crise urbana.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

SANTO AMORE, C. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA. Brasília, p. 18-23. 1999.

SANTOS, M. **Urbanismo no Brasil**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1993.

SANTOS, M. **A pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

SANTOS, R. L. F. D. **Habitação, cidadania, espaço público e estrutura urbana: a interface dos elementos de construção da cidade nos projetos habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2010.

SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. D. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, p. 1-25, 2020.

SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. D. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, p. 1-25, 2020.

SCHIFFER, S. T. R. São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

SEADE. IMP- Informações dos Municípios Paulistas. **Fundação SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados [Portal estatístico do estado de São Paulo]**. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>>. Acesso em: 15 out. 2020.

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 2, jul. 2016.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, EESC-USP. São Carlos, p. 361. 2010.

SHIMBO, L. Z. **Os mercados da habitação social no Brasil:** articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil. Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife: [s.n.]. 2013. p. 1-15.

SILVA, G. R.; GOMES, C. W. M. **Habitação como instrumento de segregação e privação do direito à cidade.** Anais do Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles. Natal: [s.n.]. 2017. p. 1-12.

SILVA, M. L. D.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Revista Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. **O lulismo em crise:** um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, P. **Economia política da urbanização.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 1973.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

SIQUEIRA, M. D. P. S. Habitação popular: a materialização da casa própria no Brasil. **Revista Dimensões**, Vitória, v. 21, p. 221-239, 2008.

SIQUEIRA, M. P. S. Metropolização, pobreza e exclusão social. **Revista Ágora**, Vitória, n. 7, p. 1-12, 2008.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, M. B. D.; HOFF, T. S. R. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, p. 1-14, Set. 2019.

SPINELLI, J.; SOARES, P. R. R. Reestruturação econômica e reprodução do espaço urbano, reflexos sobre o mercado imobiliário de cidades médias. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, 1-29 2013.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: UNESP, 2001.

SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

TAUFIC, R. D. O. **Expansão urbana e relação campo-cidade: um estudo a partir do município de Limeira-SP (2003-2013)**. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, IE-UNIMCAP. Campinas, p. 181. 2014.

TERCI, E. T. **O desenvolvimento de Piracicaba: história e perspectivas**. Piracicaba: UNIMEP, 2001.

TERCI, E. T. Industrialização e seus impactos na urbanização do interior paulista: uma análise comparada de Americana, Piracicaba e Santa Bárbara D'Oeste. **História Econômica & História de Empresas**, v. 12, p. 33-69, 2009.

TONIN, V. H.; PERES, L. F. B. **O déficit habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria de superexploração da força de trabalho**. In: Anais do XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). Belo Horizonte: [s.n.]. 2015.

TRIANA FILHO, A. **Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-UNB. Brasília, p. 154. 2006.

TRINDADE JUNIOR, S.-C. C. Cidades médias na Amazônia Oriental: das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 135-151, nov. 2011.

UN-HABITAT. Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil. **United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)**, v. 2, **Housing Practice Series**, Nairobi, 2013.

UN-HABITAT. **Scaling-up affordable housing supply in Brazil: the 'My House My Life' Programme**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), UNON, Publishing Services Section, 2013.

VALENÇA, M. M. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Revista Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 165-171, 2003.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo; IUPERJ, 1991.

VALLADARES, L.; FIGUEIREDO, A. Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente. In: ANCOPS. **Coletânea 'O que se deve ler em ciências sociais no Brasil'**. São Paulo: Cortez: ANPOCS, 1986.

VANNUCHI, L. V. B. et al. **Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo**. Anais do XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - XVI ENANPUR. Belo Horizonte: [s.n.]. 2015. p. 1-20.

VERAS, M. P. B.; BONDUKI, N. Política habitacional e a luta pelo. In: COVRE, M. D. L. M. **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

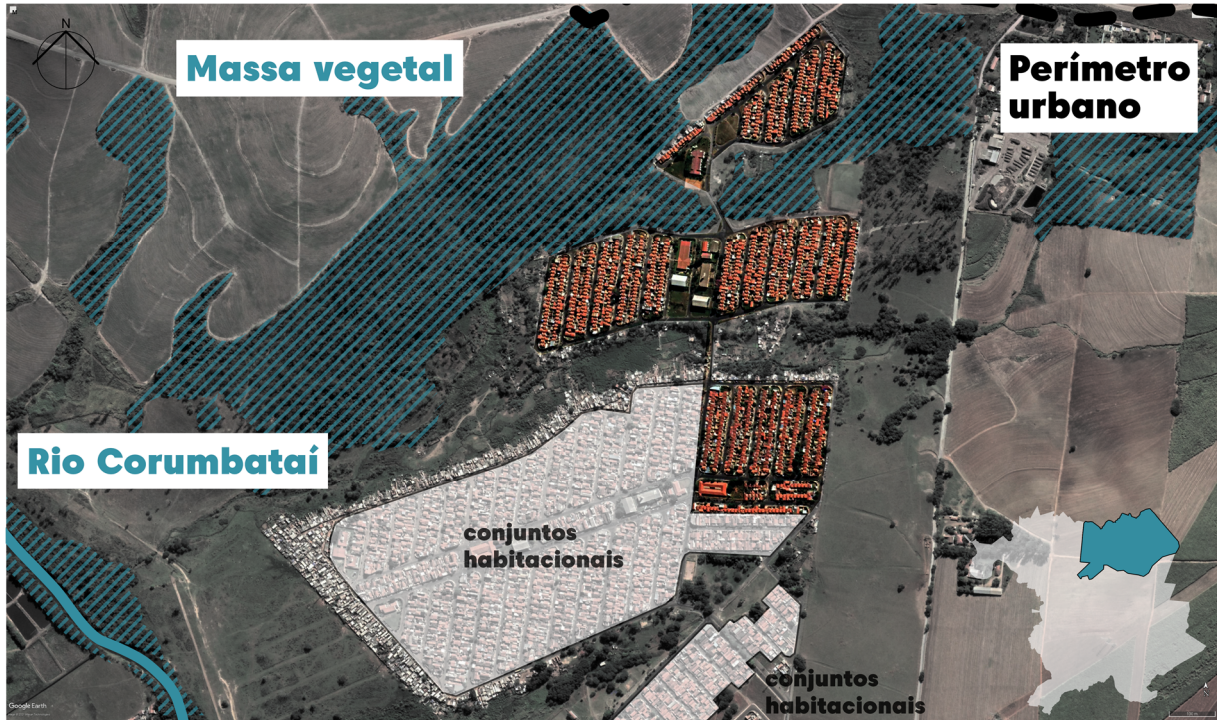
VIANA, R. D. M. et al. Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. Texto para Discussão n. 582. **CEDEPLAR/UFMG**, Belo Horizonte, mai. 2018. 1-22.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. 2^a. ed. São Paulo: EDUSP, 2015.

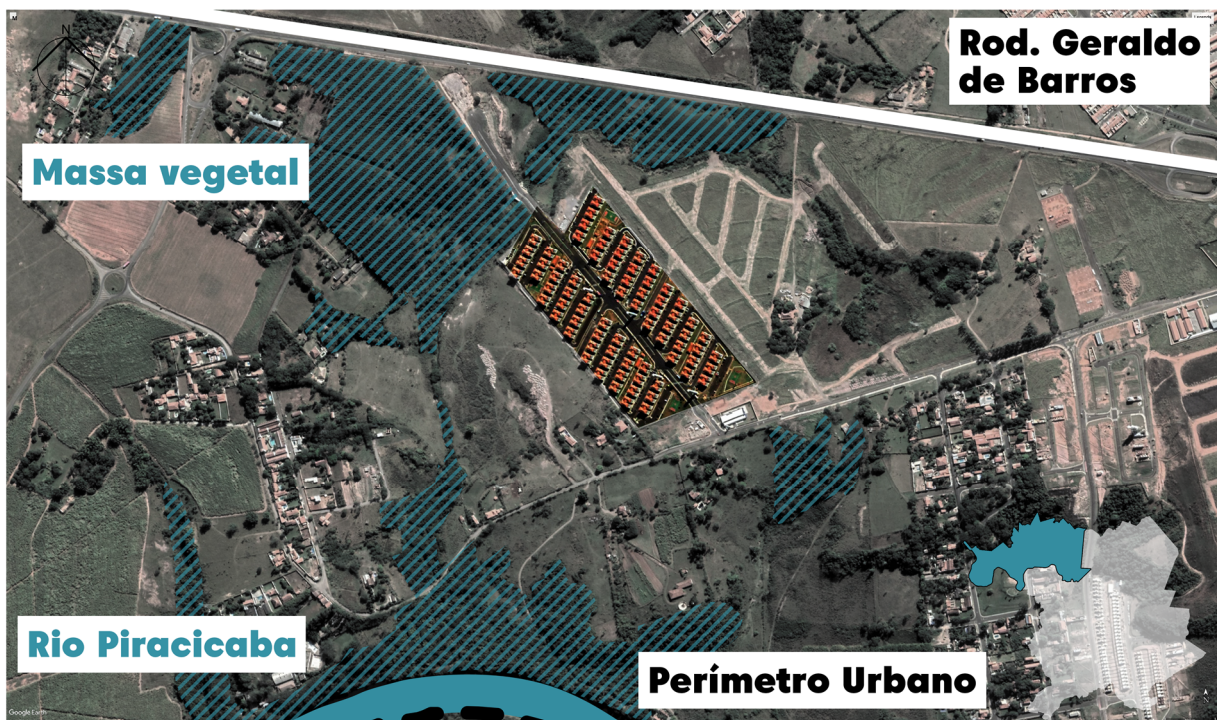
VOLOCHKO, D. Novas reproduções das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. In: CARLOS, A. F. A. **Crise Urbana**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – JD. GILDA, 951 U.H., CDHU, - 2006 (PIRACICABA)



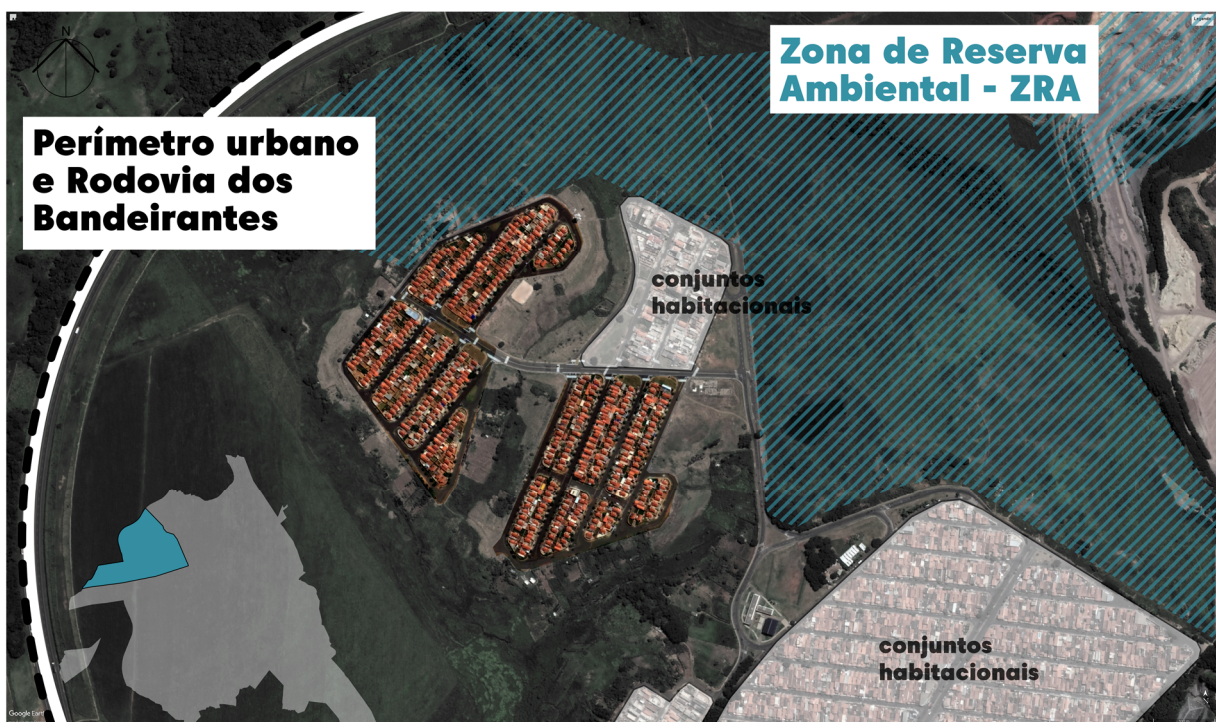
APÊNDICE B – RES. VIDA NOVA, 1.200 U.H., PMCMV-FAIXA 1, - 2013 (PIRACICABA)



APÊNDICE C – RES. JOSÉ CORTEZ, 250 U.H., PML, - 2000 (LIMEIRA)



APÊNDICE D – RES. LIMEIRA, 395 U.H., PMCMV-FAIXA 1, - 2012 (LIMEIRA)



APÊNDICE E – RES. DOS EUCALIPTOS, 400 U.H., PMCMV-FAIXA 1, - 2010 (BAURU)



APÊNDICE F – RES. NOVA BAURU, 423 U.H., PMCMV-FAIXA 1,5, - 2019 (BAURU)



APÊNDICE G – JD. JOÃO BALAN II, 383 U.H., SEHAB, - 2000 (JAHU)



APÊNDICE H – RES. FREI GALVÃO, 777 U.H., PMCMV-FAIXA 1, - 2012 (JAHU)

