



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Produção do PMCMV na Região Central do Estado de São Paulo: um híbrido entre ocupação nas periferias e em áreas consolidadas

*The production of PMCMV in the central region of the state of São Paulo: a hybrid
between occupation in the peripheries and in the consolidated areas*

*Producción de PMCMV en la región central del estado de São Paulo: un híbrido entre la
ocupación en las periferias y en áreas consolidadas*

SHIMBO, Lúcia Zanin (1);
CERON, Luciana Cristina (2)

(1) Professor Doutor, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – IAUUSP, São Carlos, SP, Brasil; email: luciazs@sc.usp.br

(2) Doutoranda, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – IAUUSP, São Carlos, SP, Brasil; email: ceron.luciana@gmail.com.br



Produção do PMCMV na Região Central do Estado de São Paulo: um híbrido entre ocupação nas periferias e em áreas consolidadas

Production of PMCMV in the central region of the state of São Paulo: a hybrid between occupation in the peripheries and in the consolidated areas.

Producción de PMCMV en la región central del estado de São Paulo: un híbrido entre la ocupación en las periferias y en áreas consolidadas.

RESUMO

Desde o lançamento do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), consolidou-se o protagonismo do mercado imobiliário na política habitacional brasileira contemporânea, marcado pela atuação de grandes empresas construtoras e pela produção em escala e padronizada da habitação em todo o território nacional. Essa ampliação geográfica abarcou cidades e regiões que até então não eram priorizadas por grandes empresas do setor imobiliário, como por exemplo, cidades do interior do estado de São Paulo e capitais de outros estados, provocando alterações significativas nas dinâmicas imobiliárias locais e, conseqüentemente, nas configurações sócio-espaciais dessas cidades. Este artigo pretende analisar tais alterações, enfatizando o modo pelo qual a produção do PMCMV se revela sócio-espacialmente nas cidades da região central do estado de São Paulo. Em termos metodológicos, foi necessário recorrer a uma pesquisa multi-métodos, que recorreu a três estratégias fundamentais e combinadas: i) pesquisa documental; ii) compilação e análise de bases de dados primários e secundários; iii) pesquisa de campo de caráter qualitativo sobre algumas grandes empresas construtoras, em canteiros de obras em andamento e nos empreendimentos habitacionais construídos na região estudada.

PALAVRAS-CHAVE: habitação, política habitacional, inserção urbana

ABSTRACT

Since the launching of the program "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), the role of the real estate market was consolidated in contemporary Brazilian housing policy, marked by the performance of large construction companies and by the scale and standardized production housing throughout the country. This geographic expansion covered cities and regions that weren't major companies' priorities so far, such as São Paulo state country cities and other states capitals, causing significant changes in the local real estate dynamics and in the socio-spatial configurations in these cities. This article aims to analyze such changes, emphasizing how the production of PMCMV is revealed socio-spatially in the cities in central region of São Paulo state. In methodological terms, it was necessary to use a multi-methods study, which relies on three fundamental and combined strategies: i) documentary research; ii) compilation and analysis of primary and secondary database; iii) qualitative field research in some large construction companies, on construction sites and in housing developments built in the region studied.

KEY-WORDS: housing, housing policy, urban integration

RESUMEN

Desde la implementación del programa "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), se consolidó el papel del mercado inmobiliario en la política brasileña contemporánea de vivienda, marcada por el desempeño de las grandes empresas de construcción y por la larga escala de producción de la vivienda estandarizada en todo el territorio nacional. Esa expansión geográfica abarcó las ciudades y regiones que hasta ahora no se había priorizado, tales como las ciudades del interior de São Paulo y capitales de otros estados, lo que provocó cambios significativos en la dinámica locales del mercado inmobiliario y en las configuraciones socio-espaciales de estas ciudades. Este artículo tiene como objetivo analizar estos cambios, haciendo hincapié en la forma en que la producción socio-espacial del PMCMV reconstruye las ciudades de la



región central del estado de São Paulo. En términos metodológicos, fue necesario el uso de un estudio multi-métodos, basado en tres estrategias fundamentales y combinadas: i) investigación documental; ii) la compilación y el análisis de bases de datos primarios y secundarios; iii) investigación de campo de carácter cualitativo en algunas grandes empresas de la construcción, en las obras en curso y en las urbanizaciones de la región estudiada.

PALABRAS-CLAVE: *vivienda, política de vivienda, integración urbana, Programa Minha Casa, Minha Vida*

1 INTRODUÇÃO: A PRODUÇÃO DO PMCMV NA REGIÃO CENTRAL DO ESTADO DE SP

Desde o lançamento do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), consolidou-se o protagonismo do mercado imobiliário na política habitacional brasileira contemporânea, que já vinha se esboçando desde o final dos anos 1990, marcado pela atuação de grandes empresas construtoras e pela produção em escala e padronizada da habitação em todo o território nacional. Essa ampliação geográfica abarcou cidades e regiões que até então não eram priorizadas por grandes empresas do setor imobiliário, como por exemplo, cidades do interior do estado de São Paulo e capitais de outros estados (para além do eixo Rio-São Paulo), provocando alterações significativas nas dinâmicas imobiliárias locais e, conseqüentemente, nas configurações sócio espaciais dessas cidades. (SHIMBO, 2010; FERREIRA, 2012).

Este artigo pretende analisar tais alterações, enfatizando o modo pelo qual a produção do PMCMV se revela sócio espacialmente nas cidades da região central do estado de São Paulo. Trata-se dos resultados da análise da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, no âmbito de uma pesquisa em andamento, contemplada na Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012.

Em termos metodológicos, foi necessário recorrer a uma pesquisa multi-métodos, que combinou três estratégias fundamentais e combinadas: i) pesquisa documental (relatórios de empresas, documentos e legislação relacionados à política habitacional); ii) compilação e análise de bases de dados primários (fornecida pelo Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e prefeituras) e secundários (dados do IBGE, Fundação Seade, Fundação João Pinheiro e IPEA); iii) pesquisa de campo de caráter qualitativo sobre algumas grandes empresas construtoras, em canteiros de obras em andamento e nos empreendimentos habitacionais construídos na região estudada.

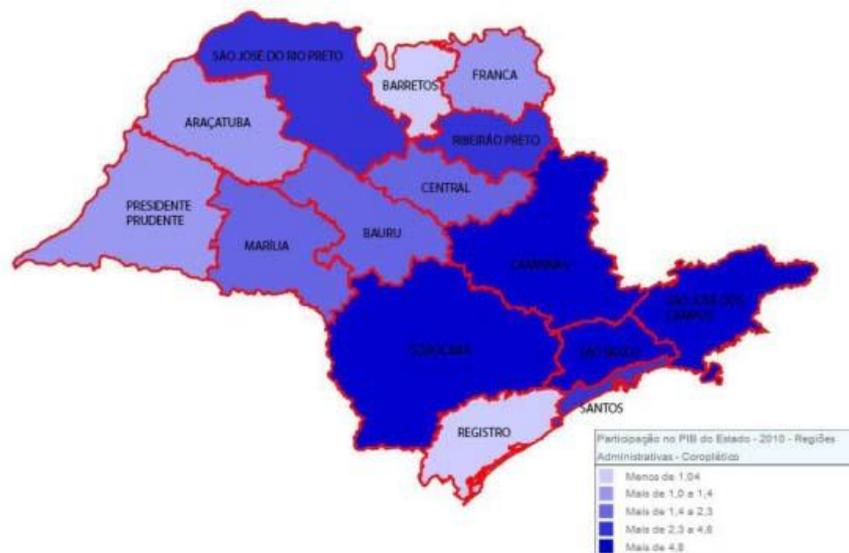
Para tanto, este artigo está organizado em três partes. Na introdução, há a caracterização socioeconômica e a análise da produção do PMCMV nas regiões estudadas. Na segunda parte, há uma breve caracterização da evolução urbana dos municípios escolhidos (Ribeirão Preto, Sertãozinho e São Carlos) e uma análise mais aprofundada sobre as áreas de concentração dos empreendimentos do Programa. Por fim, nas considerações finais, são discutidas as principais questões relacionadas à produção do PMCMV em âmbito regional e as tendências locais de inserção urbana.

CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA CENTRAL E A REGIÃO ADMINISTRATIVA DE RIBEIRÃO PRETO

A Região Administrativa Central e a Região Administrativa de Ribeirão Preto, que compõem o recorte territorial deste trabalho, fazem parte de um eixo que apresenta um vigoroso desenvolvimento econômico e urbano no estado. Em especial, a RA de Ribeirão Preto integra a chamada “Área Industrial da Cana-de-açúcar”, que inclui a produção de energia a partir do

bagaço da cana-de-açúcar e a formação de um núcleo industrial voltado para o fornecimento de bens de capital e insumos industriais para usinas de açúcar e álcool, além de se destacar como importante polo regional de comércio. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a RA de Ribeirão Preto concentra 2,55% do total do estado e a RA Central, 1,9% (FUNDAÇÃO SEADE, 2013). O mapa a seguir (Figura 1) ilustra a classificação das regiões administrativas de acordo com a participação do PIB no estado:

Figura 1: Participação no PIB do estado de São Paulo (2010)



Fonte: FUNDAÇÃO SEADE, 2013.

No total, as duas regiões administrativas concentram aproximadamente 2,2 milhões de habitantes, ou seja, em torno de 5,3% da população do estado, ou 15% da população não residente em regiões metropolitanas. Totalizam 51 municípios, dos quais 42 deles apresentam uma população com menos de 50 mil habitantes e apenas 4 apresentam população superior a 100 mil habitantes, quais sejam: Sertãozinho, Araraquara, São Carlos e Ribeirão Preto (FUNDAÇÃO SEADE, 2013).

O conjunto dos indicadores sobre população e caracterização do território demonstra que as regiões estudadas apresentam uma vocação majoritariamente urbana, devido aos seus elevados graus de urbanização (acima de 95%), cujas populações vêm crescendo a um ritmo igual, no caso da RA Central, ou superior, no caso da RA de Ribeirão Preto (1,64% a.a.), à média do estado (1,09%a.a). Ambas apresentam indicadores de saneamento (água, lixo e esgoto) superiores à média do estado: acima de 98%. E, em relação aos indicadores socioeconômicos, desde 2010, a Fundação SEADE adota o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹ e ambas as regiões se encontram na categoria “alta”, na Dimensão Riqueza (Fundação Seade, 2013).

Em sua maioria, portanto, são municípios relativamente pequenos, organizados em torno daqueles mais populosos, com alto grau de urbanização e com padrão de infraestrutura urbana bastante elevado, rodeados por extensas áreas rurais intensamente exploradas e altamente

¹ O IPRS substituiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e “sintetiza a situação de cada município no que diz respeito a riqueza, escolaridade e longevidade, e quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco grupos” (Fundação Seade,2013).



mecanizadas. Não se trata, portanto, de núcleos precariamente urbanizados e sim, de municípios que podem ofertar terras com infraestrutura e que apresentam um alto valor agregado.

A PRODUÇÃO DO PMCMV NAS REGIÕES ESTUDADAS

A produção do PMCMV na região é aqui analisada segundo os seguintes aspectos: incremento domiciliar (relação entre número de unidades habitacionais produzidas e o número de domicílios permanentes existentes); relação com o déficit habitacional de cada um dos municípios atendidos; concentração de unidades por faixas de renda e por modalidades de financiamento; características urbanísticas e arquitetônicas dos empreendimentos; e empresas construtoras responsáveis pela produção.

Do total de 51 municípios, apenas 21 foram contemplados pela produção do PMCMV, somando, contudo, uma quantidade total de unidades habitacionais bastante expressiva. Se compararmos o número de unidades que vêm sendo produzidas e o número total de domicílios permanentes, fica evidente o principal aspecto que chamou a atenção para esse contexto regional: o contingente produzido, em algumas cidades, chega a apontar um incremento de domicílios de 5 a 10% em relação aos existentes. Em relação ao número total de domicílios existentes (704.418) nos 21 municípios, a produção do PMCMV incorpora mais 3,9% (27.575) de domicílios. Isso significa, grosso modo, que quase 4% de “cidade” a mais vem sendo produzida na região e cabe questionar, então, a qualidade dessa “cidade” – o que é o objeto deste artigo.

Há casos extremos, como São Carlos, em que há um acréscimo de mais de 10% (BRASIL, 2013). Krause, Balbim, Lima Neto (2013) já identificaram seis cidades brasileiras, que se enquadram na categoria de polos regionais ou sub-regionais, em que a produção do PMCMV voltada ao segmento econômico (Faixas 2 e 3) excede à demanda habitacional. Uma delas é justamente São Carlos. Esses autores concluem que, nesses municípios, “é mais difícil supor a atração da demanda de municípios vizinhos, podendo-se cogitar que a demanda própria tenha passado por crescimento recente, ou que esteja havendo excesso de oferta” (FURTADO, LIMA NETO, KRAUSE, 2013:44).

Além disso, os dados indicam também que há uma significativa discrepância entre o contingente populacional e a distribuição da produção do PMCMV: há municípios com menos de 50 mil habitantes com expressiva produção e municípios com mais de 50 mil habitantes que apresentam uma proporção irrisória entre número de unidades do PMCMV e número de domicílios.

Obviamente que a produção habitacional não precisa corresponder exatamente à dinâmica populacional. Porém, dentro de um programa habitacional com substantivo aporte de recursos públicos, era de se esperar uma distribuição planejada com, pelo menos, alguma correspondência em relação ao déficit habitacional, sobretudo na Faixa destinada à habitação de interesse social – mesmo considerando toda a complexidade de mensurar tal indicador.

Na região estudada, não ocorreu essa correlação entre déficit e a produção do PMCMV, em termos de distribuição entre os municípios. Ou seja, de um lado, os municípios com a maior taxa de relação entre o déficit e número total de domicílios da região (entre 13 e 15%) não foram contemplados pelo Programa. Por outro, municípios com a menor taxa (entre 6 e 8%) foram atendidos já nas suas primeiras etapas (FURTADO, LIMA NETO, KRAUSE, 2013; BRASIL, 2013).

Nos municípios atendidos, apenas 38% das unidades se destinaram à Faixa 1, que corresponde à real demanda por habitação de interesse social, produzida quase integralmente com subsídio público. É justamente essa Faixa que concentra 70,6% do déficit habitacional brasileiro, calculado para o ano de 2011. Em contrapartida, há uma intensa concentração da produção nas Faixas 2 e 3 do programa – 62% do total de unidades produzidas na região – e que correspondem às Faixas de renda que concentram apenas 20,1% do déficit brasileiro (FURTADO, LIMA NETO, KRAUSE, 2013; BRASIL, 2013). Confirma-se, assim, por outro caminho, um aspecto que já havia chamado nossa atenção: trata-se de um descolamento no mínimo problemático entre demanda – que pode ser caracterizada pela concentração do déficit – e a oferta – ou seja, a produção do Programa.

Dentre as modalidades de financiamento do PMCMV, os empreendimentos da Faixa 1 podem ser contemplados pelo FAR, FAR-Urbanização e Oferta Pública – nesta última, especificamente para municípios com até 50 mil habitantes. Já os empreendimentos das Faixas 2 e 3 são atendidos pelo FGTS.

No total, a “Oferta Pública” compreende 1,8% das unidades contratadas na região, mesmo tendo 13 municípios, dentre os 21 contemplados pelo Programa, enquadrados nesta modalidade (com menos de 50 mil habitantes). O FAR abrange 36,5% e o FGTS, 61,7%. Esses dados indicam a maior concentração de unidades nas Faixas 2 e 3, comercializadas diretamente no mercado, ou seja, entre CAIXA e empresas construtoras.

Em relação às características dos empreendimentos produzidos, é possível identificar, no histórico de implementação do PMCMV, um padrão de ocupação do solo pouco adensado, no qual quase 50% das unidades habitacionais produzidas estão em edifícios com até 5 pavimentos, sem elevador, e 42% em casas térreas - isoladas ou geminadas (BRASIL, 2013). Essa última configuração requisita grandes glebas e essa concentração relativamente alta pode denotar que ainda há disponibilidade de terra urbana ou passível de transformação em área urbana (zona rural, contígua à área urbanizada ou não), com preços compatíveis com os valores financiados pelo Programa e, portanto, que oferece oportunidade e interesse de negócio para as empresas construtoras.

Em relação à distribuição das tipologias por Faixa do Programa, é possível identificar uma maior concentração de casas na Faixa 1. Nessa Faixa, aproximadamente 61% são casas; 37% blocos e não há presença de torres. Na Faixa 2, a distribuição é mais equilibrada, sendo que 49% das unidades estão em blocos, 44% em casas e apenas 2% em torres. A Faixa 3 é a que tem maior participação da tipologia torre (12% das unidades), mas se destaca, sobretudo, pela alta concentração de blocos (66%), contra apenas 11% de casas – ocorrendo, praticamente, o inverso da Faixa 1.

Em termos de configuração urbanística, no geral, 45% das unidades estão em empreendimentos contíguos² com mais de 500 unidades, indicando uma forte concentração de grandes conjuntos e, conseqüentemente, uma prevalência da “concepção privada” de desenho urbano.

² Como discutido na rede nacional de pesquisadores, definimos como “empreendimentos contíguos” aqueles que constam na planilha fornecida pelo Ministério das Cidades com nomes temáticos iguais, mesmo endereço (ou numa sequência de numeração) e mesma construtora responsável. A partir da identificação dos empreendimentos contíguos, é possível uma análise mais acurada dos portes, que permite uma real visualização de como esses empreendimentos se inserem no território.

Em relação aos agentes de execução do Programa, foram identificadas 44 empresas responsáveis por empreendimentos nas RAs Central e de Ribeirão Preto, que produziram um total de 27.575 unidades até Dezembro de 2012 (BRASIL, 2013). Num primeiro recorte, temos que 16% das unidades foram produzidas por Sociedades de Propósitos Específicos (SPEs); 31% por apenas uma empresa, a MRV e 53% por outras empresas. Dentre as 8 SPEs existentes, 4 têm empresas de capital aberto como sócios, com exceção da Camargo Córrea que abriu e depois fechou seu capital – mas, que ainda tem atuação nacional. Esses dados, por sua vez, indicam que há outras grandes empresas com atuação nacional que, por meio das SPEs, passam a atuar na região estudada. Assim sendo, além da MRV, reconhecidamente de grande abrangência nacional, temos mais 3 grandes empresas vinculadas às SPEs (Rodobens, Camargo Correa, Goldfarb e PDG Realty) que produziram aproximadamente 40% das unidades das regiões estudadas.

Num segundo recorte, a fim de identificar a localização das sedes das demais empresas atuantes na região, excetuando-se a MRV (com sede em Belo Horizonte – MG) e as SPEs (com sedes localizadas majoritariamente nas cidades dos empreendimentos). Finalmente, em ordem decrescente de concentração de unidades produzidas na região, temos que: 40% das unidades foram produzidas pela MRV e por SPEs com participação de construtoras nacionais; 28% foram produzidas por empresas com sedes em municípios das RAs Central e de Ribeirão Preto; 15% por empresas de outras regiões do estado de São Paulo; 9% por empresas da capital do estado de São Paulo; e 8% por demais SPEs.

2 AS ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS NAS CIDADES DE RIBEIRÃO PRETO, SERTÃOZINHO E SÃO CARLOS

A partir desta caracterização regional, para a análise da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV, no âmbito da pesquisa em andamento, foram selecionados três municípios com expressiva atuação do Programa: Ribeirão Preto, Sertãozinho e São Carlos.

Os municípios de Ribeirão Preto e Sertãozinho, inseridos na RA de Ribeirão Preto e integrantes da já comentada Área Industrial da Cana-de-açúcar do estado, possuem históricos de formação urbana similares por pertencerem à mesma freguesia no início da produção cafeeira paulista do século XIX, no chamado eixo Campinas – Ribeirão Preto (PMRP, 2010, p:25).

Ribeirão Preto, fundado em 1856 e atualmente com população de 603.774 habitantes (SEADE, 2013), destaca-se na categoria da Fundação SEADE como um município de PIB multissetorial por variados motivos: por ser um polo de atração de atividades comerciais e de prestação de serviços (com influência que se estende para além dos limites do estado); pela sua expressiva produção na área universitária e de pesquisa do país (consolidando-se como centro de geração de tecnologia e mão de obra qualificada a nível nacional); e por sua grande produção agrícola, com destaque para a cana-de-açúcar e álcool. No contexto estadual, em 2010, o município apresentava um PIB com participação de 53,36% no total da R.A. de Ribeirão Preto e 1,36% no total do estado de São Paulo, mantendo sua importância econômica no estado nesta última década³.

³ Segundo Fundação SEADE, o PIB de Ribeirão Preto representava 1,30% em 2000 e 1,36% em 2010. Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Disponível em: www.seade.gov.br/produtos/imp/. Acesso em 01/07/2013.

Sertãozinho, elevado à freguesia em terras do município de Ribeirão Preto em 1885 e atualmente com população de 114.023 habitantes (SEADE, 2013), possui suas principais atividades econômicas relacionadas à Indústria Sucroalcooleira, Indústria Metalúrgica e, no setor agrícola, ocupando o posto de maior polo produtor de açúcar e álcool do país e um dos maiores da América Latina, com seu complexo industrial de 7 usinas e mais de 500 indústrias relacionadas principalmente ao setor agroindustrial (PMSE, 2011 e 2013). No contexto estadual, em 2010, o município apresentava um PIB com participação de 15% no total da R.A. de Ribeirão Preto e 0,38% no total do estado, tendo um expressivo aumento na participação econômica do estado na última década⁴.

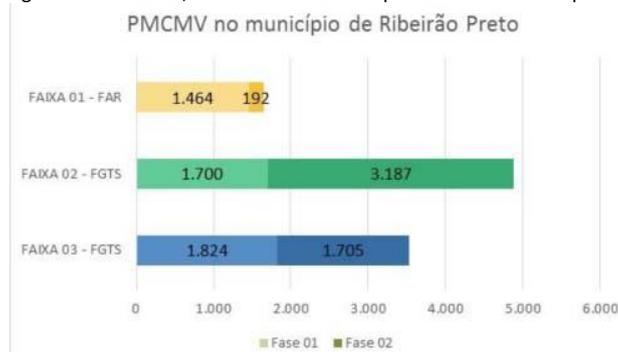
Já o município de **São Carlos**, inserido na RA Central, por sua característica específica de solo com baixa fertilidade em relação à região, sofre maior estagnação na lavoura a partir da crise do café de 1920 e se posiciona como cidade tipicamente industrial já nos anos 1940 e 1950. Atualmente, possui um parque industrial consolidado, distribuído na malha urbana e de expressiva diversidade setorial (com destaque para a indústria metal-mecânica) (PMSC, 2010), além da presença de relevantes universidades públicas (Universidade de São Paulo/USP e Universidade Federal de São Carlos/UFSCar). No contexto estadual, em 2010, o município apresentava um PIB com participação de 21,56% no total da R.A. Central e 0,41% no total do Estado de São Paulo, tendo um decréscimo na participação econômica do estado na última década, da mesma forma que a sua regional⁵.

A PRODUÇÃO DO PMCMV NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Ribeirão Preto

No município de Ribeirão Preto, foram assinados 71 contratos pelo PMCMV até Dezembro de 2012 (BRASIL, 2013), totalizando 10.072 unidades habitacionais, o que representa 36,52% do total de unidades contratadas nas RAs Central e Ribeirão Preto (27.575 UHs). Este incremento habitacional, frente a um universo de 190.657 domicílios particulares permanentes em 2010 (IBGE, 2010) representa cerca 5,28%. Pode-se observar esta produção do PMCMV no município em suas duas fases, a partir do seguinte gráfico (Figura 2):

Figura 2: Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Ribeirão Preto por Fases e Faixas



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de BRASIL, 2013.

⁴ Segundo Fundação SEADE, o PIB de Sertãozinho representava 0,21% em 2000 e 0,38% em 2010. Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Disponível em: www.seade.gov.br/produtos/imp/. Acesso em 01/07/2013.

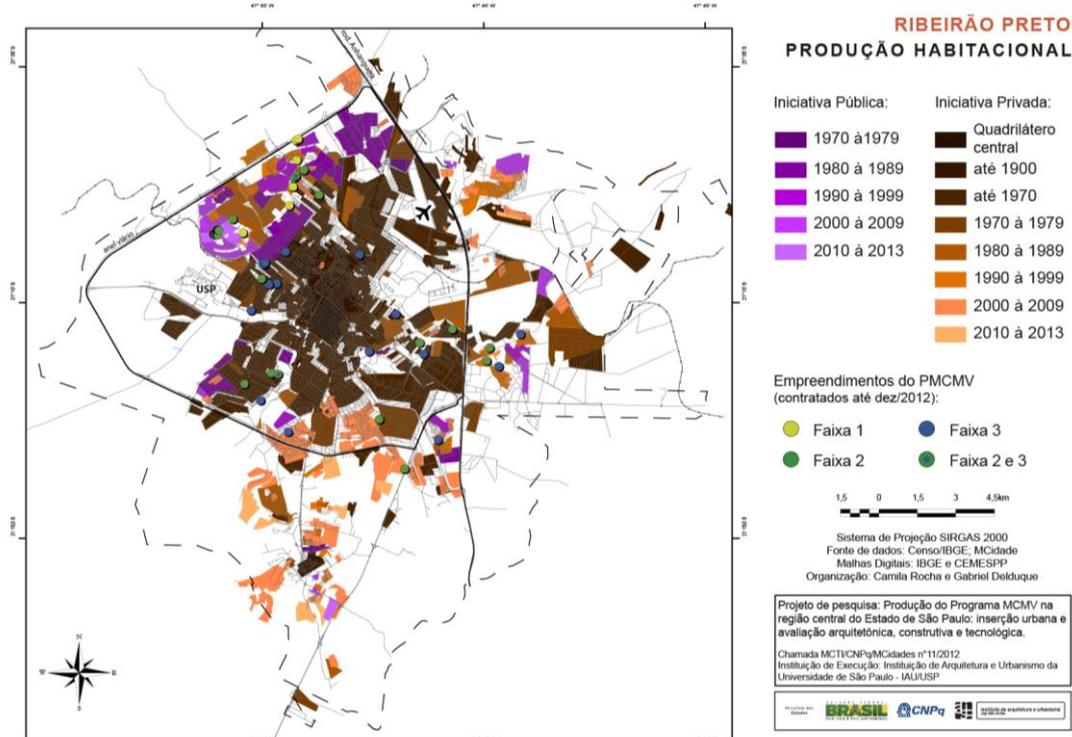
⁵ Segundo Fundação SEADE, o PIB de São Carlos representava 0,46% em 2000 e 0,41% em 2010. Fundação SEADE – Informações dos Municípios Paulistas (IMP). Disponível em: www.seade.gov.br/produtos/imp/. Acesso em 01/07/2013.

De forma geral, verifica-se uma continuidade no total de unidades contratadas entre as duas fases do programa, com um pequeno incremento de 1,92% (4.988 UHs na Fase 1 em comparação à 5.084 UHs na Fase 2). Entretanto, na comparação das faixas de atendimento, há uma significativa queda de 87% na produção pela modalidade FAR, para atendimento das famílias com rendimento de até R\$1600,00; e um incremento expressivo de 39% na modalidade FGTS, para as Faixas 2 e 3 - sendo que, na Faixa 2, esse incremento é praticamente duplicado e, na Faixa 3, há uma manutenção entre as duas fases.

De forma mais específica (por modalidade de financiamento), os empreendimentos destinados à Faixa 2 totalizam 48,52% do total de UHs contratadas no município e, se somarmos a Faixa 2 e 3, com financiamento do FGTS, tem-se mais de 80% dos contratados realizados. Na observação dos dados primários desta pesquisa, há a indicação de que esta queda de produção na Faixa 1 esteja vinculada à saturação dos vazios urbanos na primeira fase do programa, com o aumento do valor da terra dentro do Anel Viário e com a possível diminuição do interesse das construtoras na produção para Faixa 1.

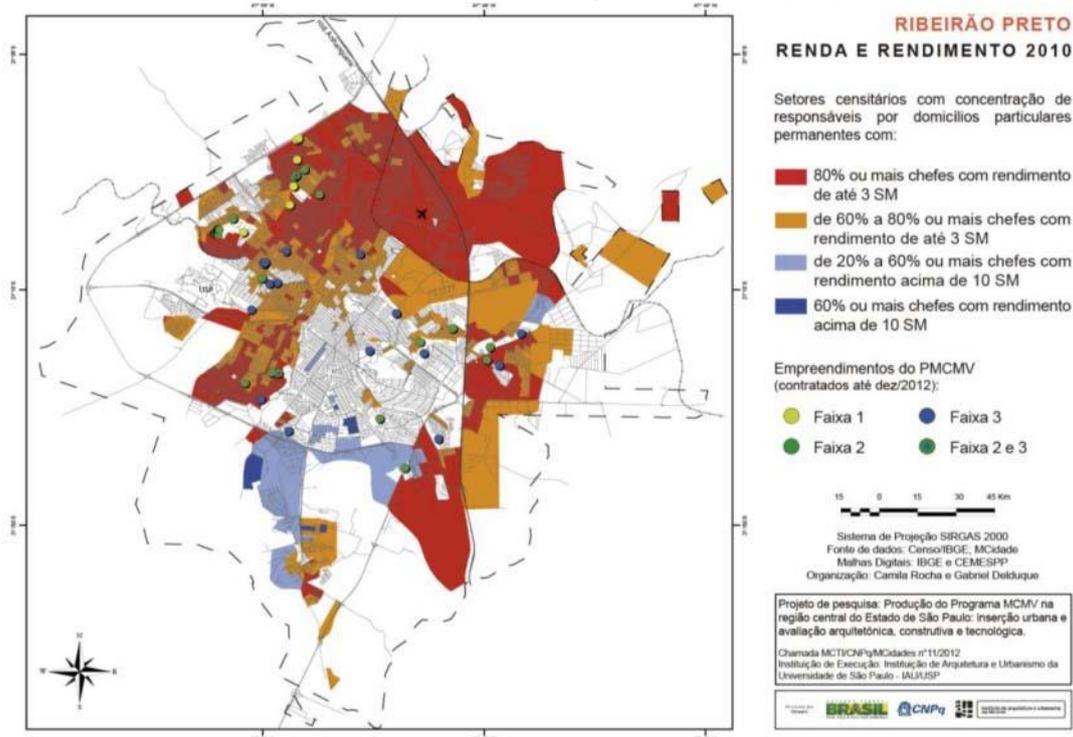
A fim de analisarmos as áreas de concentração destes empreendimentos na cidade, os mapas seguintes trazem para a discussão: i) o histórico de produção da mancha urbana municipal, com destaque para a produção pública habitacional e a localização dos empreendimentos do PMCMV (Figura 3); ii) a concentração de renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes, a partir do Censo 2010 (Figura 4).

Figura 3: Histórico da expansão urbana da cidade de Ribeirão Preto.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de PMRP, 2010; BRASIL, 2013.

Figura 4: Renda e rendimento no município de Ribeirão Preto (2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE, 2010.

Como observado nos mapas anteriores, a configuração urbana municipal parte do chamado “quadrilátero central”, cresce radialmente até a década 1970 e expande para a região Noroeste a partir da década de 1980 – que se configura, desde então, como uma região periférica e de maior carência urbana no município. Na ocupação mais recente, há a ultrapassagem dos limites do Anel Viário para Sul, no sentido de Bonfim Paulista, a partir de condomínios de alta renda - tendência já demarcada nos eixos de expansão urbana previstos pelo Plano Diretor Municipal de 1995⁶. Este padrão de crescimento, apesar dos limites geográficos criados pelo Anel Viário, permitiu a existência de vazios dentro da malha urbana, principalmente nas regiões: Norte, região próxima ao aeroporto com alto índice de precariedade urbana; e Noroeste, região periférica de maior expansão em loteamentos e conjuntos habitacionais (públicos e privados) para famílias de baixa renda e com concentração das Áreas Especiais de Interesse Social (AIS)⁷.

Também são estas duas regiões que concentram os principais assentamentos precários existentes no município, como avaliado no levantamento realizado pelo PLHIS (PMRP, 2010: 25) e observado nas recentes atuações do governo municipal. Entre 2010 e 2013, a prefeitura removeu um expressivo número de famílias desses assentamentos próximos ao Aeroporto e as

⁶ Lei Complementar nº 1573/2003 - Plano Diretor Municipal de Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/principaln.php?pagina=/leis>. Acesso em 03/09/2013.

⁷ A regulação do zoneamento da cidade é instrumentalizada pela Lei Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 207/2011, que é complementar ao Plano Diretor. Sua versão mais recente foi aprovada em 2011 e substituiu a Lei Complementar nº 2157 de 2007. Nela são definidas as AIS - Áreas Especiais de Interesse Social de Ribeirão Preto: “São áreas compostas por parcelamentos destinados à população de média e baixa renda ou assentamentos informais, sujeitas à recuperação urbanística e à regulamentação fundiária, bem como áreas desocupadas onde se incentiva a produção de moradias para aqueles segmentos da população, ou de habitações de interesse social.” (Seção II, Art. 6º da Lei nº 207/2011).

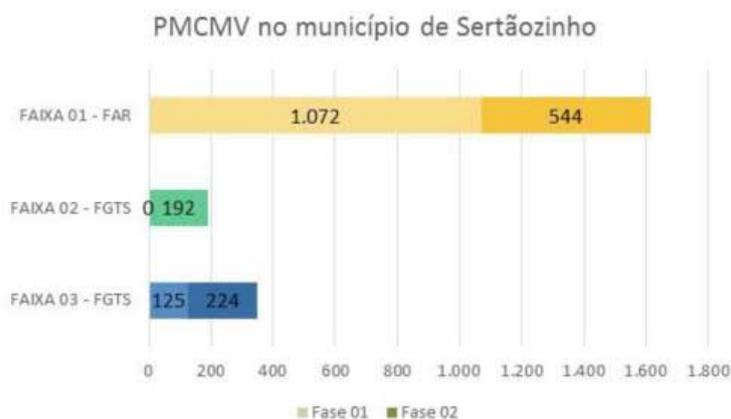
reassentou, na grande maioria, nos empreendimentos do PMCMV para Faixa 1 e 2⁸. Esta iniciativa do poder público municipal promoveu o deslocamento da população de baixa renda da região Nordeste para a região Noroeste do município, sem necessariamente produzir concomitantemente infraestrutura urbana e equipamentos públicos exigidos para este novo contingente populacional.

Em relação à inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV na cidade, podemos observar que todos os empreendimentos para Faixa 1 estão alocados justamente na região Noroeste – área com necessidades de melhorias urbanas, conforme AIS definidas no Plano Diretor, com concentração de famílias de mais baixa renda e com histórica atuação pública na área habitacional. Para a Faixa 2, há empreendimentos que acompanham a localização dos conjuntos para Faixa 1 e outros que seguem a Faixa 3, não sendo possível identificar apenas uma única tendência de inserção urbana. Já os empreendimentos da Faixa 3 se estabelecem na malha urbana mais consolidada, com uma localização próxima ao histórico “quadrilátero central”. Em resumo, pode-se concluir que há duas principais tendências de inserção urbana do PMCMV no município: i) ocupação dos vazios urbanos existentes na região Noroeste, principalmente pelos empreendimentos para Faixa 1; ii) tendências diversificadas de localização nas Faixas 2 e 3..

Sertãozinho

No município de Sertãozinho, foram assinados 9 contratos até Dezembro de 2012, que totalizam 2.157 unidades habitacionais, o que representa 7,82% do total de unidades contratadas nas RAs Central e Ribeirão Preto (27.575 UHs) - dado que coloca o município em quarto lugar na produção do programa. Este incremento habitacional, frente a um universo de 32.675 domicílios particulares permanentes em 2010 (IBGE, 2010), representa cerca 6,6% desse total. Ao compararmos a produção do PMCMV em suas duas fases, temos o seguinte gráfico (Figura 5):

Figura 5: Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Sertãozinho por Fases e Faixas



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de BRASIL, 2013.

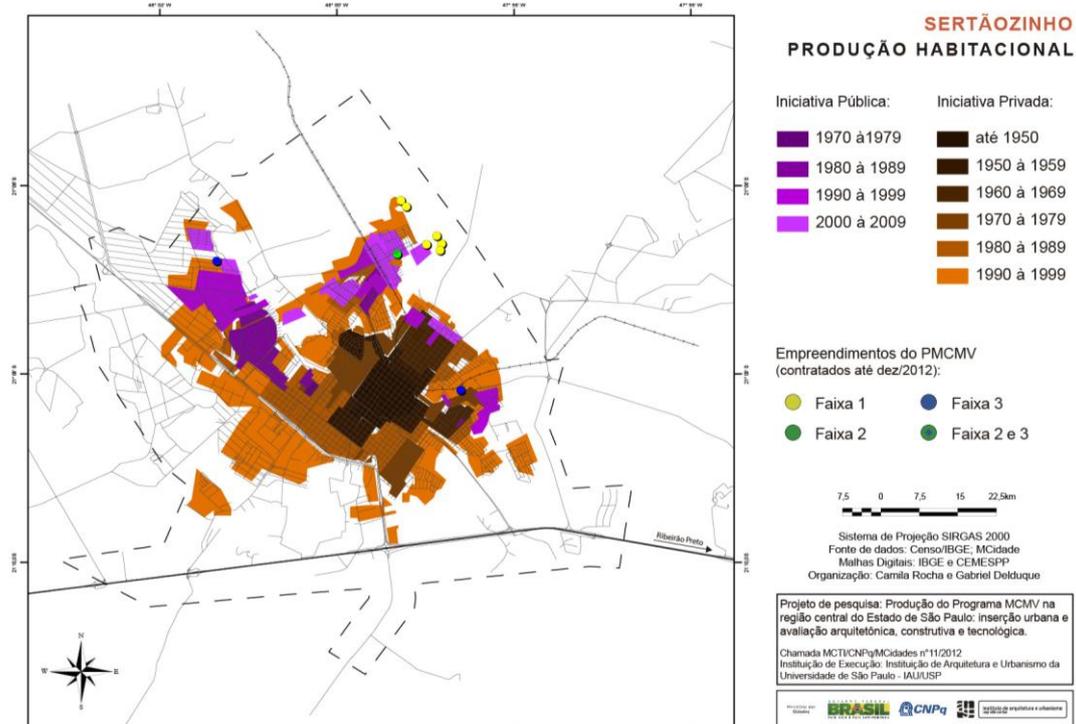
Neste município, torna-se relevante destacar a majoritária produção de unidades habitacionais que se enquadram na Faixa 1 – aproximadamente 75% da produção. Entre outras razões, a presença da Associação União dos Sem Tetos e Sem Terra de Sertãozinho, vinculado à União dos Movimentos de Moradia (UMM), contribui para essa expressividade da Faixa 1, que

⁸ Dados primários adquiridos junto à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. 2013.

assume a função de articulador na temática habitacional dentro do município. Para Faixa 1 (FAR), pode-se observar a expressiva redução nas unidades contratadas entre as fases do programa (1072 UH na Fase 1 para 544 UH na Fase 2) - queda de 50%. Para as Faixas 2 e 3 (CCFGTS) vê-se uma dinâmica invertida: a Faixa 2, que não tinha produção da Fase 1, implementa 192 unidades durante a Fase 2; e na Faixa 3 há um incremento de cerca de 80% entre as fases (125 UH na Fase 1 para 224 UH na Fase 2) – representando um incremento de 232% na modalidade FGTS, para as Faixas 2 e 3 do PMCMV.

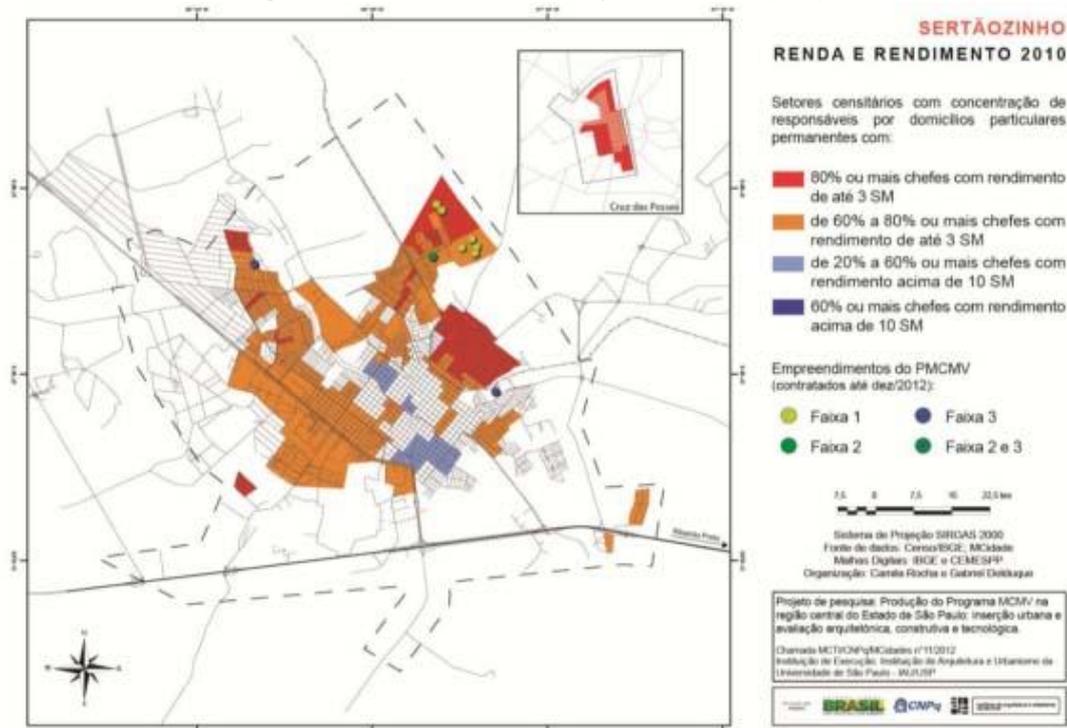
Nesta realidade, os mapas a seguir ilustram: i) o histórico de produção da mancha urbana municipal, com destaque para a produção pública habitacional e a localização dos empreendimentos do PMCMV (Figura 6); ii) a concentração de renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes, a partir do Censo IBGE 2010 (Figura 7).

Figura 6: Histórico da expansão urbana da cidade de Sertãozinho.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de PMSE, 2011; BRASIL, 2013.

Figura 7: Renda e rendimento no município de Sertãozinho (2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE, 2010.

Como observado nos mapas anteriores, o município se desenvolveu em uma malha quadrangular contínua em região de topo de morro e manteve seu crescimento concêntrico até a década de 1970, apesar de existir uma barreira urbana traçada pela linha férrea (gerando bairros com alta vulnerabilidade social na parte Norte da região central).

Entretanto, o município alterou este perfil de crescimento, a partir da década de 1980, com uma ocupação periférica, de malha dispersa e não paralela à organização tradicional da cidade, especificamente em dois principais eixos de expansão: sentido Noroeste, com foco na produção de HIS⁹ e em empreendimentos para realocação das ocupações vinculadas ao movimento social de luta por moradia; e sentido Norte - área de atual expansão com loteamentos e conjuntos para famílias de baixa renda. Esse padrão periférico de ocupação, segundo o PLHIS, evidencia as desigualdades socioespaciais existentes na cidade (PMSE, 2011).

Nesta caracterização urbana do município, pode-se observar que todos os empreendimentos para Faixa 1 (1.616 UH) e Faixa 2 (192 UH) estão locados no extremo urbano da região Norte – área para além do limite criado pela linha férrea, próximo à produção agrícola local e com poucos equipamentos urbanos implementados para atendimento desta recente população (aproximadamente 6.000 beneficiários). Já os empreendimentos para Faixa 3 se estabelecem na região Noroeste que se configura como uma área mais consolidada, oriunda de loteamentos que já previam a construção de escolas, áreas verdes públicas, iluminação pública, calçamento e redes de infraestrutura (PMSE, 2011). Em resumo, observamos três principais tendências de inserção urbana do PMCMV no município: i) expressiva periferização dos empreendimentos para Faixa 1; ii) proximidade dos empreendimentos para Faixa 2 aos

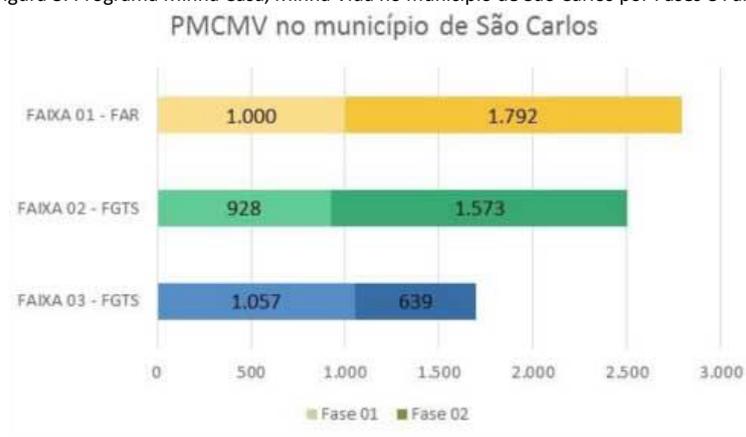
⁹ Produzidos pela COHAB/RP, CDHU e PROSER (Progresso de Sertãozinho) empresa pública vinculada à Prefeitura Municipal.

conjuntos da Faixa 1, mas com melhor inserção; iii) diferenciação na localização dos empreendimentos para Faixa 3, presentes em áreas mais consolidadas.

São Carlos

No município de São Carlos foram assinados 34 contratos, totalizando 6.989 unidades habitacionais, o que representa 25,35% do total de unidades contratadas nas RAs Central e Ribeirão Preto (27.575 UHs). Ao comparar com os dados do Censo 2010/IBGE, o município apresenta uma proporção expressivamente alta, como dito anteriormente, na relação entre o número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV e o número de domicílios: aproximadamente 7.000 UH produzidas pelo PMCMV para quase 70.000 domicílios permanentes do município (proporção de 10,11%). Na análise da produção do PMCMV no município de São Carlos em suas duas fases, no período estudado, temos o seguinte gráfico (Figura 8):

Figura 8: Programa Minha Casa, Minha Vida no município de São Carlos por Fases e Faixas

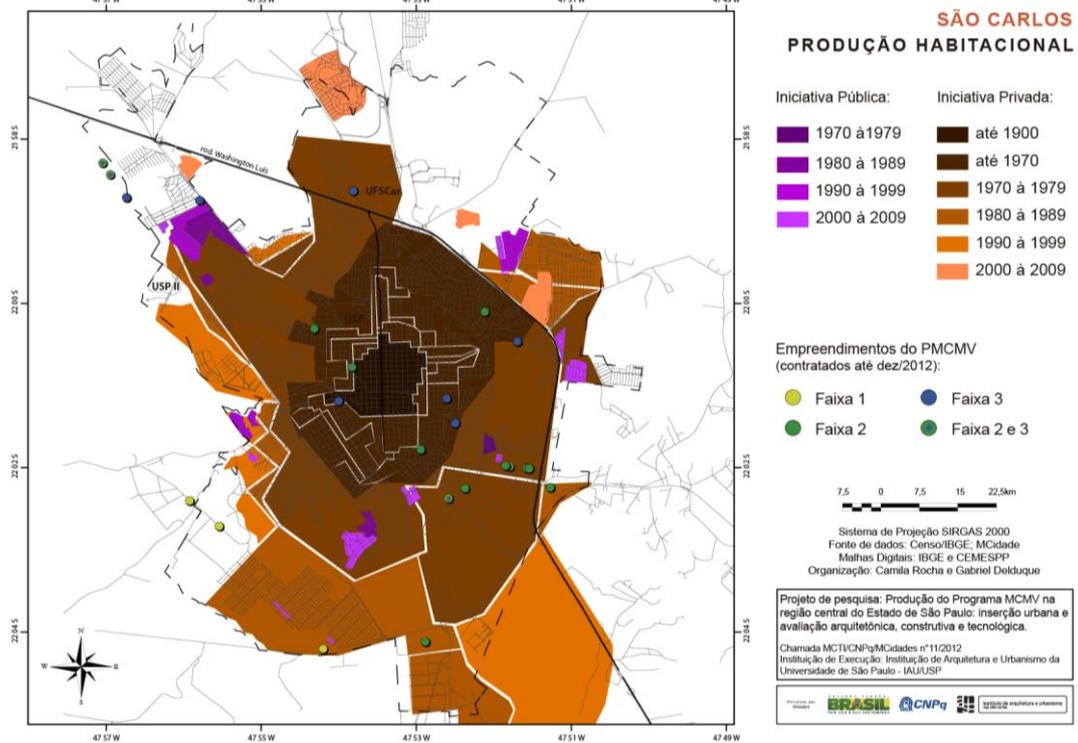


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de BRASIL, 2013.

Como observado no gráfico acima, torna-se relevante o aumento da produção do PMCMV no município entre as duas fases, já que há um incremento de 34% de UH contratadas entre a Fase 1 e 2 (2.985 UH na Fase 1 para 4.004 UH na Fase 2). Na modalidade FAR, há um aumento de 79% na produção, sendo que as primeiras 1.000 UH estão num único conglomerado (Jardim Zavaglia). Para as Faixas 2 e 3 há um incremento de somente 11%, sendo que há um aumento de produção na Faixa 2 (928 UH na Fase 1 para 1.573 UH na Fase 2) e uma diminuição significativa na Faixa 3 (1.057UH na Fase 1 para 639UH na Fase 2).

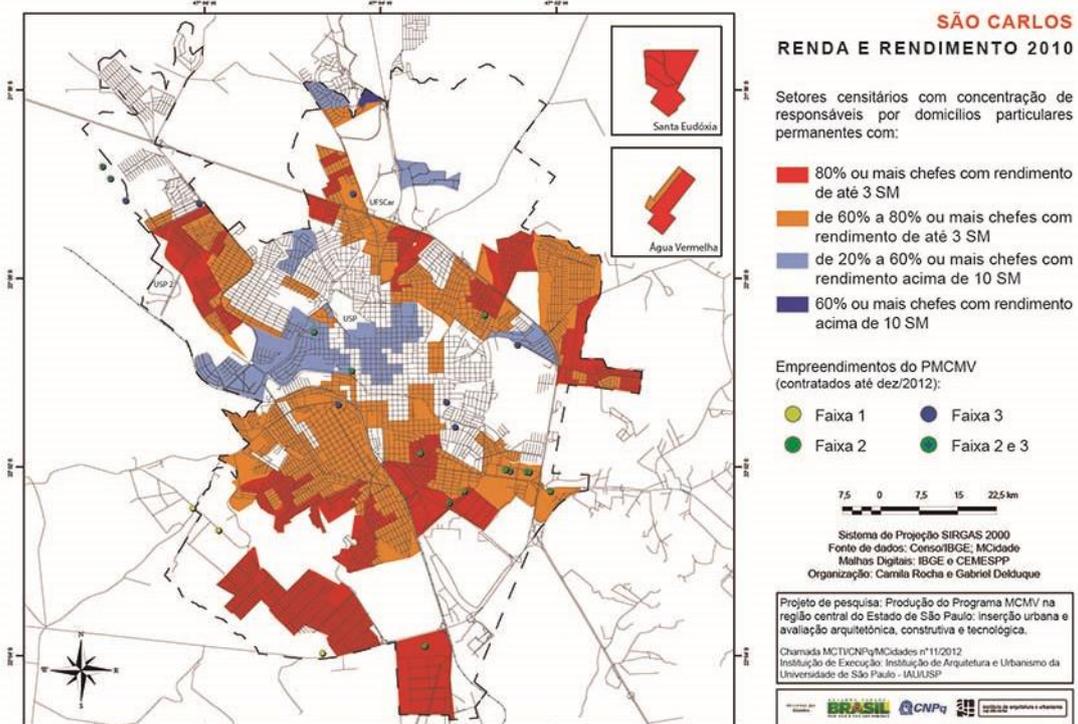
Para melhor visualizar tal caracterização, os mapas a seguir ilustram: i) o histórico de produção da mancha urbana municipal, com destaque para a produção pública habitacional e a localização dos empreendimentos do PMCMV (Figura 9); ii) a concentração de renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes, a partir do Censo IBGE 2010 (Figura 10).

Figura 9: Histórico da expansão urbana da cidade de São Carlos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados PMSC, 2010; BRASIL, 2013.

Figura 10: Renda e rendimento no município de São Carlos (2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE, 2010.

Como observado nos mapas anteriores, a configuração urbana do município, até a década de 1940, pautou-se no padrão concentrado de malha quadrangular contínua no eixo Norte-Sul (Avenida São Carlos) independente da topografia, além de uma tendência de crescimento para região sul, pela presença da Estação Ferroviária. A partir da década de 1940, com uma ocupação urbana dispersa, há um espalhamento da população no perímetro urbano que, por um lado, produziu loteamentos a Sudoeste formando um conglomerado urbano de baixa renda – com expressividade da ocupação para moradia dos operários das indústrias locais; e por outro, promoveu uma crescente ocupação descontínua na zona Oeste e na zona Noroeste pelas classes sociais elevadas.

Este processo histórico gerou um padrão periférico de crescimento com características específicas como: descontinuidade da malha urbana, áreas urbanas desocupadas de expressiva extensão e altos custos na implantação dos serviços urbanos para loteamentos dispersos (PMSC, 2010:165). Esse espraiamento da malha urbana, ao mesmo tempo em que permite a valorização de vazios urbanos nas áreas de interesse imobiliário, gera bairros periféricos com pouca densidade e com deficiência nos serviços públicos, que foram produzidos pela iniciativa privada para a população de baixa renda, localizados principalmente na região Sul - área caracterizada por sua fragilidade ambiental¹⁰ e separada pela barreira geográfica natural de significativo desnível topográfico em relação à área central da cidade. Por fim, nota-se que a atuação pública para produção habitacional, realizada no município pela PROHAB e CDHU, demarcou outras regiões para a população de baixa renda (também afastadas da região central), mais especificamente, a região Noroeste (Santa Felícia) e a região Norte (São Carlos VIII), sendo esta última situação agravada com barreira urbana gerada pela Rodovia Washington Luiz.

Nesta caracterização urbana do município, podemos observar que a localização de todos os empreendimentos para Faixa 1 estão alocados na região Sul – área onde historicamente havia pouca produção pública de HIS, mas com expressiva produção de loteamentos populares pela iniciativa privada. Já os empreendimentos para Faixa 2 e 3 se localizam a partir de duas tendências distintas: i) em áreas urbanas mais consolidadas e distribuídas ao redor da região central (áreas com concentração de indústrias); ii) em áreas de expansão urbana, mais especificamente a região Noroeste, seguindo a tendência de expansão urbana para o eixo Norte da cidade, sentido Ribeirão Preto, que representa a área de maior valorização e interesse imobiliário da cidade, mas sem atendimento adequado de equipamentos urbanos¹¹.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou abordar a atuação do PMCMV em duas escalas distintas. Na escala regional, é possível identificar um descolamento entre demanda e oferta, não havendo uma correspondência entre déficit habitacional, quantidade de domicílios permanentes e unidades

¹⁰ “O bairro situa-se entre os córregos Água Quente e Água Fria, componentes da bacia do Ribeirão Monjolinho, afluente do Rio Jacaré-Guaçu. A região é altamente suscetível aos processos erosivos devido à ruptura da coesão entre as partículas entre os solos (latossolos e areias quartzosas) e por estar próxima à nascente do córrego Água Quente. Existe uma pequena fração de litossolos no topo da "cuesta" assentando-se sobre blocos desarticulados de arenito metamorfozados os quais, sem a proteção da cobertura vegetal, tornam-se altamente propensos a desmoronamentos, pois estão situados na borda da encosta onde a declividade é maior que 45°.” (NAXARA, DUPAS, 2003, p: 6)

¹¹ Plano Diretor Municipal foi realizado em 2005. A Revisão do Plano Diretor, apesar de realizada pela Prefeitura em 2012, até o momento ainda não foi decretada lei pública municipal.



produzidas. Por exemplo, se somarmos a população dos 17 municípios com menos de 100 mil habitantes e a produção do Programa, temos para um total de 584 mil habitantes (33% do total) e uma produção de 3.712 unidades, que corresponde somente a 15% da região. E, para os 4 municípios com mais de 100 mil habitantes, que totalizam 1,1 milhão de habitantes (ou 67%), a produção foi de 23.863 unidades, ou seja, 85% da produção. Além disso, há uma concentração da produção (38%) em grandes empresas construtoras, que atuam prioritariamente nas Faixas 2 e 3 e nos quatro únicos municípios com mais de 100 mil habitantes na região.

Essas tendências de concentração, tanto nas grandes empresas quanto nas maiores cidades da região e nas Faixas 2 e 3, reforçam a concepção de produção privada de moradias levada a cabo pelo PMCMV e que se reflete em uma *concepção privada de desenho urbano*.

Esta concepção pode ser observada nos três municípios estudados: em *Ribeirão Preto*, os empreendimentos da *Faixa 1 ocuparam vazios urbanos em áreas mais consolidadas*, tradicionalmente ocupadas pela população de baixa renda em conjuntos habitacionais públicos, com proximidade às áreas centrais e existência de equipamentos públicos. Já em *São Carlos*, enquanto que a *Faixa 1 se concentrou no extremo urbano da região Sul*, já caracterizada pela sua segregação socioespacial, sua fragilidade ambiental e seu histórico de produção privada de loteamentos populares; os *empreendimentos para Faixas 2 e 3 se localizaram no outro extremo urbano da região Noroeste* que, apesar de estar num eixo de valorização imobiliária, ainda não apresenta atendimento adequado de equipamentos urbanos e de transporte. Sertãozinho, com a clara desigualdade socioespacial existente na cidade, apresenta a mesma lógica de localização da Faixa 1 em São Carlos - locados no extremo urbano da região Norte, com a diferença de ser uma área de histórica produção pública habitacional.

Dessa forma, nesta segunda escala de análise, as áreas de concentração dos empreendimentos do Programa nestes três municípios estudados não indicam uma única tendência que poderia estabelecer uma relação unívoca entre localização periférica e a produção do PMCMV. Os empreendimentos para Faixa 1 não necessariamente estão localizados em áreas de extrema periferia e precariedade; e os empreendimentos para Faixas 2 e 3 não necessariamente estão inseridos em áreas mais consolidadas. Há, sim, um híbrido entre ocupações periféricas, que podem apresentar elevado interesse imobiliário ou não, e em áreas mais consolidadas, que podem ser ocupadas por população de baixa renda ou não.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. 2009. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. 2013. *Base de dados PMCMV - CHAMADA MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012*. Fonte: SNH/ DHAB/ DUAP/ CAIXA/ IBGE. Dados coletados em: 31/12/2012.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Informações dos Municípios Paulistas – IMP*. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/imp/>. Acesso em 15/05/2013.
- FURTADO, B.A.; LIMA NETO, V.C.; KRAUSE, C. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. Nota Técnica, n.1. Brasília: IPEA, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do Censo Demográfico, 2010*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>. Acesso em: 30/06/2013



NAXARA, M.; DUPAS, F. A. *O processo de produção do espaço urbano: seu entendimento através da análise do uso social do solo - estudo de caso na cidade de São Carlos, SP*. X Encontro Nacional da Anpur. Belo Horizonte. Maio 2003.

PMSC - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. São Carlos: PMSC, 2010.

PMSE - PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Sertãozinho: PMSE, 2011.

PMSE - PREFEITURA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO. 2013. *Sertãozinho em números*. Disponível em:
<http://www.sertaozinho.sp.gov.br/2010/> Acesso em 03/09/2013.

PMRP - PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Ribeirão Preto: PMRP, 2010.