

Habitação e espaço urbano em cidades médias: da favelização à produção habitacional pública

RESUMO

As duas primeiras décadas do século XXI registraram importantes mudanças nas políticas públicas de habitação e de desenvolvimento urbano no Brasil. Nesse período conformou-se uma dupla agenda na política habitacional: o contraste entre a pauta do direito à moradia e habitação como mercadoria. Dessa duplicidade, o principal marco foi a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que em um curto período de tempo, contratou a inédita marca de 6,3 milhões de novas unidades habitacionais. Não obstante, o aumento da pobreza e da precariedade urbana-habitacional ainda é uma realidade nas cidades brasileiras, exibindo a inadequação de uma política baseada, sobretudo, no crédito habitacional para construção de novas moradias. Este trabalho analisa a contradição entre o aumento da produção habitacional, tendo como foco de análise o PMCMV, e o crescimento da favelização em duas médias cidades do interior paulista (Bauru e Piracicaba), entre os anos 2000 e 2020.

Palavras-chave: Favelização; Provisão Habitacional; PMCMV; Cidades Médias.

INTRODUÇÃO

No período recente, a literatura tem analisado as lógicas do processo de produção do espaço urbano, bem como sua crescente associação com as formas capitalistas contemporâneas de urbanização com a finalidade de absorver o capital excedente (HARVEY, 2011; ROLNIK, 2019; FIX, 2011). O colapso do sistema financeiro global no final da primeira década deste século, decorrente da crise dos *subprimes*, foi o marco desse período caracterizado pela bolha imobiliária. Não obstante, parcela expressiva dessa literatura se debruça sobre os efeitos dessas mudanças no âmbito dos grandes centros urbanos e metrópoles, de maneira que ainda são escassos os estudos sobre a questão urbana em realidades não-metropolitanas, os quais permitam a distinção das formas de produção do espaço e da problemática habitacional na escala das cidades médias.

No Brasil, desde a segunda metade do século XX, essas cidades passaram a enfrentar problemas antes restritos às realidades metropolitanas. De acordo com Cano (2011), não foram somente as indústrias que migraram das metrópoles para esses centros urbanos médios ao longo desse período, mas também os problemas urbanos. Isto posto, a precariedade urbana-habitacional se intensificou em todo o país, e tornou-se cada vez evidente a responsabilidade do Estado no enfrentamento dessas carências, em especial as demandas dos

setores de baixa renda alijados do mercado imobiliário formal e, por conseguinte, da oferta habitacional.

Como regra, a resposta a esse problema tendeu a reduzir a complexidade socioeconômica da questão social da habitação a um conceito esvaziado de déficit habitacional, que é insuficiente para enfrentar a realidade. Essa forma errática de tratar a política habitacional produziu reflexos na alienação da moradia como categoria de serviço público para recolocá-la como uma mercadoria.

Apesar de o discurso hegemônico enfatizar que as políticas públicas buscam prioritariamente equacionar o déficit habitacional, as respostas e os resultados produzidos exprimem como elas buscam, em geral, responder a outras questões, que não a da moradia prioritariamente, tais como o tratamento da crise econômica, estímulo ao setor da construção civil, manutenção de apoio político etc. Portanto, as políticas de habitação social no Brasil firmaram suas bases sob essa contradição básica entre o direito à moradia e a habitação como mercadoria.

Nas duas últimas décadas, 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, principalmente aquelas nas quais 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). Em consequência, isto não significou um proporcional atendimento das necessidades habitacionais.

O PMCMV emergiu em um contexto no qual a política de habitação social vinha avançando na direção do reconhecimento da moradia como um direito social e de uma política urbana fundiária, tendo como pressuposto o tratamento das necessidades habitacionais a partir de uma abordagem diversificada e ainda articulada com outras políticas (KLINTOWITZ, 2015). Todavia, de acordo com Bonduki (2009), a estruturação dessas diretrizes e ações foram atropeladas pela crise hipotecária do *subprime* de 2008 que, além de comprometer o processo de reestruturação do mercado imobiliário, também redefiniu os rumos da política habitacional no Brasil.

Como a situação era de crise internacional, com ameaça de quebra do setor da construção civil e reflexos em toda a cadeia produtiva, as ações tomadas pelo governo brasileiro trataram de reafirmar a importância do setor imobiliário e da construção civil – seja na edificação de novas habitações no combate ao déficit quantitativo, mas também na reativação da economia do país –, assim como a necessidade de ampliação da concessão de financiamentos e subsídios. Assim se definiu o caráter anticíclico do PMCMV desde sua origem, ou seja, uma política de financiamento habitacional condicionada pela orientação macroeconômica (MARQUES; RODRIGUES, 2013; ROLNIK, 2019).

O Programa Minha Casa Minha Vida consagrou-se como o maior programa habitacional do país, acomodando interesses diversos e, por vezes, conflitantes (sociais e econômicos). No desenrolar desse processo criou-se “um caminho intermediário entre o neoliberalismo da década anterior e o reformismo forte que fora o programa do PT” (SINGER, 2012, p. 278). Essas contradições

resultaram em uma política que transitou de uma posição original de enfrentamento das necessidades habitacionais como uma das prioridades de governo para um programa de crédito que priorizaria o financiamento para a produção de moradias (KLINTOWITZ, 2015).

A despeito disso, face à complexidade do período, é preciso interpretá-lo reconhecendo os seus acertos, tais como: o expressivo montante de recursos investidos; o fomento ao setor produtivo da construção civil (aspecto desejável do Programa); e o avanço representado pela incorporação de estratos sociais antes aliados da política habitacional. Não obstante, também é preciso identificar seus aspectos mais problemáticos: o desenho institucional de uma política centrada em um único agente financeiro nacional; a manutenção de um padrão desigual de canalização de recursos, focado nas grandes empresas do setor produtivo dominadas pela lógica financeira; a grande autonomia operacional dos agentes privados; a priorização dos setores de média renda; e uma política de transferência e acesso à propriedade como resposta única ao problema social da habitação (NETTO, 2015).

Apesar do curto distanciamento temporal, do ponto de vista quantitativo, os resultados do PMCMV foram notáveis. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional, as contratações feitas até março de 2021 totalizavam 6,3 milhões de unidades habitacionais em todo o país, com valores de operação superiores a R\$ 587 bilhões, face a um déficit habitacional total de 6,9 milhões de moradias em 2010 (FJP).

Em relação ao seu papel no processo contemporâneo de urbanização, o seu desenho reproduziu um modelo de produção do espaço urbano que reforçou a segregação socioespacial e residencial, sintomático de um descompasso entre a política habitacional e a política urbana, cuja expressão mais evidente se traduziu nos critérios locacionais dos empreendimentos que ratificaram a histórica clivagem centro-periferia. Outra característica territorial é que os principais impactos em contratações não se fizeram sentir nos grandes centros urbanos, embora nesses espaços a problemática habitacional e a necessidade de intervenção estatal seja muito mais intensa. Isto porque:

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 (UN-HABITAT, 2013, p. 75 – tradução livre dos autores).¹

Este aspecto fica visível no território paulista, que concentra aproximadamente de 20% de todas as contratações do PMCMV. A avaliação dos impactos do programa no parque imobiliário do estado de São Paulo, principalmente nas cidades médias (espaços privilegiados nessa nova fase da política habitacional) evidencia que, entre os 15 municípios que mais contrataram por meio deste Programa, as cidades médias destacam-se não só

¹ O estudo mencionado possui um claro recorte demográfico, logo, considerando também as cidades médias cuja população excede 250 mil habitantes, essa porcentagem seria ainda maior.

pelo volume de produção, mas pela predominância, representando 11 das 15 cidades (OTERO; DAMASCENO, 2019).

Destacam-se nesse cenário as cidades de Bauru e Piracicaba, as quais, até o ano de 2021 ocupavam, respectivamente, a sétima e oitava posição no ranking de contratações em todo o estado. Em ambos os casos, a produção de moradias no bojo do PMCMV apresentou resultados de ampla superação quantitativa do déficit, embora isto não implique essencialmente no enfrentamento da problemática da falta ou inadequação de moradias. Pelo contrário, face à elevação dos níveis de produção, essas cidades assistiram paradoxalmente ao agravamento da favelização.

Desse modo, partindo da perspectiva teórica de que as questões urbana e habitacional são dimensões cruciais e indissociáveis nas dinâmicas capitalistas de acumulação, sua solução não reside no enfrentamento do problema habitacional por meio de um viés estritamente econômico, mas, antes, por uma perspectiva social. Logo, a contradição do aumento da favelização face à ampliação da oferta de moradias observada nessas cidades, apenas reforça o que se sabe desde os tempos que se sucederam à I Revolução Industrial, ou seja, “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).

À vista disso, o presente trabalho analisa a contradição entre o aumento da produção habitacional e o crescimento da favelização em duas cidades médias do interior paulista (Bauru e Piracicaba), no recorte temporal de 2000-2020. Tal paradoxo lança luz sobre a inadequação do desenho de política pública implantado nesse período, bem como evidencia sua incapacidade de atender às necessidades por moradia dos segmentos de baixa renda.

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 parte do problema da habitação. Nesse sentido, busca-se demonstrar como o discurso de que o aumento da produção supostamente seria suficiente para o atendimento do déficit habitacional não se sustenta na prática.

O FENÔMENO DA FAVELIZAÇÃO EM CIDADES MÉDIAS PAULISTAS

As favelas e seus assemelhados são expressões da desigualdade, sendo territórios caracterizados pela ilegalidade fundiária e urbanística, exclusão social e precariedade habitacional (DENALDI, 2003). Segundo destaca a autora, grande parcela da população residente em favelas se concentra nas regiões metropolitanas – demonstrando ser este um fenômeno sobretudo metropolitano, embora não exclusivo –, que passa a aumentar de forma exponencial nessas realidades a partir da década de 1980.

A despeito disso, desde a segunda metade do século XX, Cano (2011) aponta que a desconcentração do desenvolvimento e a expansão industrial no interior paulista se deu acompanhada do surgimento e acirramento de graves

problemas urbanos, conquanto em menor escala, mas até então restritos aos grandes centros urbanos e metrópoles, dentre eles a problemática da habitação.

Como alternativa de moradia para uma parte considerável da classe pobre trabalhadora, as favelas e ocupações irregulares nada mais são do que espacialização da pobreza urbana, surgem em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado, caracterizado por uma urbanização excludente, mas, principalmente, em razão de que, nas dinâmicas capitalistas implantadas no caso brasileiro, o crescimento econômico não pode ser absorvido de forma homogênea no espaço urbano.

Os aspectos anteriormente mencionados ficam evidentes ao se analisar o processo histórico de urbanização e produção do espaço urbano de Bauru e Piracicaba, duas importantes cidades médias do interior paulista, e que até os dias de hoje apresentam um intenso processo de favelização.

Bauru é uma cidade média do centro-oeste paulista, cuja importância e influência exercida na rede urbana lhe conferiu a classificação hierárquica de Capital Regional Nível B (IBGE, 2020). Até o ano de 2020 o IBGE estimava que sua população total era de 379.297 habitantes. De acordo com o último Censo Demográfico do IBGE, a população bauruense somava 343.937, sendo 338.184 residentes na área urbana e 5.753 na área rural, o que permite estimar um grau de urbanização superior a 98%.

Até meados do 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). Ademais, foi justamente nesse período de intenso crescimento demográfico – com média de crescimento anual da população de 3,45% –, que surgiram as primeiras ocupações irregulares, inicialmente reprimidas com muita violência.

Concomitante ao aparecimento do fenômeno da favelização, também se inicia de forma mais intensa a produção habitacional de interesse social, com destaque para a atuação da COHAB-Bauru, que, a partir desse mesmo período, foi responsável por parcela significativa da oferta habitacional local. Em contraste, Corghi (2014) e Krause (2020) revelam que desde então se observava uma relação direta entre o número de inscrição no cadastro habitacional desta Companhia e o aumento do número de ocupações irregulares, revelando uma política habitacional que excluía parcela expressiva da população mais pobre do acesso à moradia.

Uma particularidade de Bauru é a proliferação de ocupações irregulares ao longo de áreas de fundo de vale, como resultado do crescimento desordenado do espaço urbano que, por consequência, pode gerar erosão e assoreamento das margens dos córregos pela retirada da vegetação natural, agravando o quadro de degradação socioambiental em territórios sem infraestrutura urbana que se somam a condições de alta precariedade habitacional (BARBOSA; JUNIOR, 2008).

Essa constatação expõe como o modelo de desenvolvimento adotado na cidade, especialmente a partir da década de 1950 – marcado por um ímpeto modernizador –, configurou o espaço urbano de Bauru de modo que se tornasse uma cidade marcada pela segregação socioespacial, num claro movimento de

estratificação das distintas regiões da urbe. Dessa maneira, a “malha urbana (ainda) apresenta enormes disparidades na densidade infraestrutural (...) e serviços urbanos” (CATELAN, 2008, p. 74).

Apesar da construção histórica de um quadro de precariedade urbana, entre 1991 e 2010, nota-se uma melhora nos indicadores que permitem verificar a evolução da renda, pobreza e desigualdade nesse mesmo intervalo (Tabela 1), mas que não necessariamente significou uma erradicação da favelização.

Tabela 1 – 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

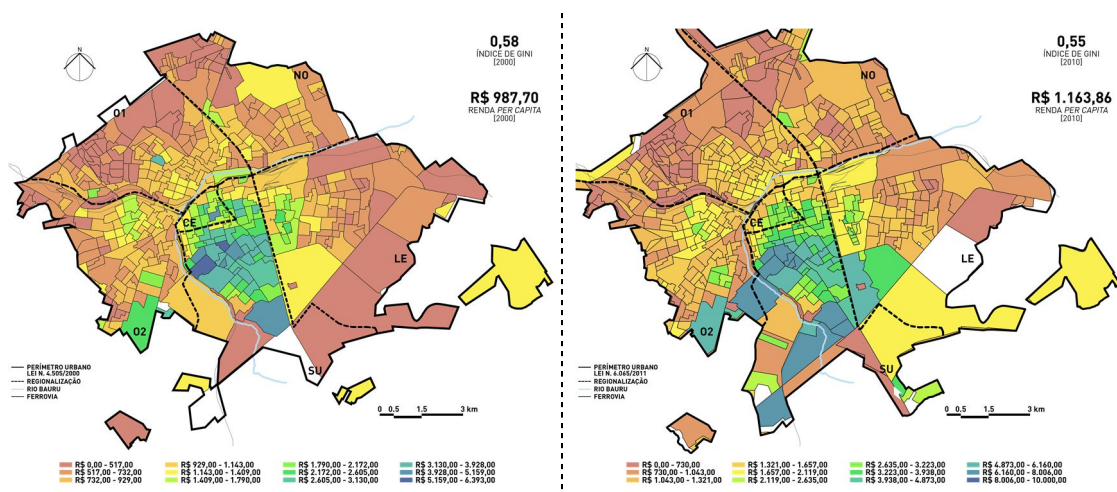
Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Embora de forma mais moderada, o PIB do município também evoluiu e se refletiu na evolução da renda per capita, que cresceu nominalmente 57,36% entre 1991-2010, com média anual de crescimento de cerca de 2,41%. Isto se fez acompanhada da redução da taxa populacional em situação de extrema pobreza e de pobres, conquanto o percentual de extremamente pobres tenha aumentado no ano 2000. O mesmo ocorreu com o nível de desigualdade – mensurado pelo Índice de Gini –, que atingiu 0,55, em 2010, a segunda menor taxa registrada no intervalo analisado.

Tomando como análise os dois primeiros decênios do século XXI, nota-se que a distribuição espacial de renda sofreu deslocamentos em um intervalo entre um intervalo de década e outro. Dentre as similaridades, destaca-se o eixo centro-sul, aquele que concentra o maior número de domicílios com alto médio mensal mais altos, mas que já começam a se espalhar para outras regiões limítrofes (Oeste 2 e Leste), conforme demonstrado na Figura 1.

Nas regiões Oeste, Norte e Leste, formando um arco periférico, vê-se que o rendimento dos chefes de família continuou baixo ao longo dos anos, sendo justamente nesses territórios para os quais foi direcionada a população de menor renda da cidade, seja pela produção pública habitacional ou pelas ocupações irregulares aí existentes. Ainda assim, fica claro que o rendimento médio desses domicílios aumentou na última década.

Figura 1 – Evolução do rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios em Bauru (2000-2010)



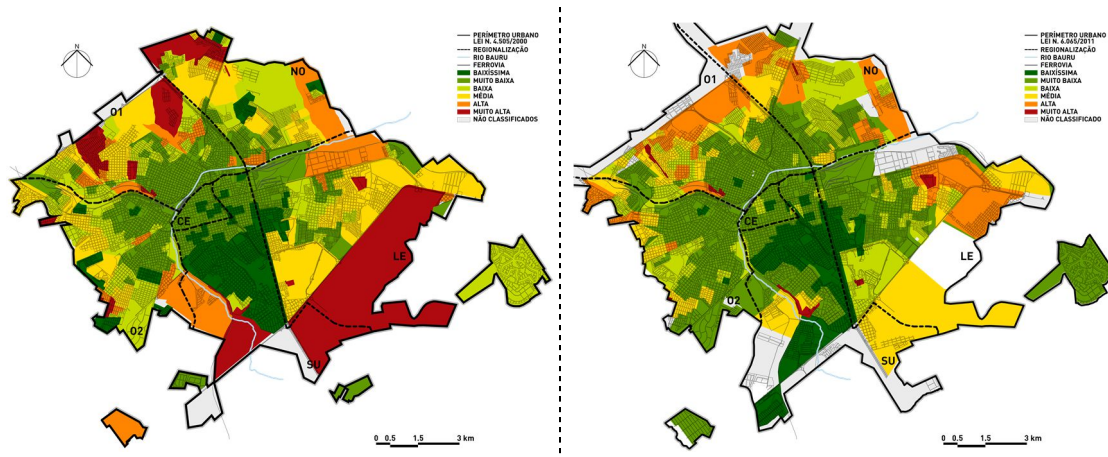
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000 e 2010.

O indicador de vulnerabilidade social foi o que mais apresentou mudanças, pois em sua maioria a cidade apresentava níveis baixíssimos ou médios de vulnerabilidade até o ano 2000, sobretudo nas áreas mais periféricas (Figura 2). No entanto, as grandes áreas de concentração de alta vulnerabilidade diminuíram, restringindo-se a poucas ocupações irregulares com alto índice de precariedade (dispersas entre as regiões O1, NO, SU e LE), e apenas uma delas correspondia aos conjuntos habitacionais implantados nos últimos anos.

Até 2010, nesses setores de vulnerabilidade muito alta, residia 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, há predominância de grandes setores com alta vulnerabilidade, que abarcavam 9,5% do total da população, com aproximadamente 32.234 pessoas. Não obstante esse encolhimento, esses indicadores:

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; OTERO, 2017, p. 80).

Figura 2 – Evolução do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Bauru (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000 e 2010.

Paradoxalmente à evolução dos indicadores anteriormente apresentados, e que poderiam indicar uma melhora na infraestrutura das periferias ocupadas pelos segmentos de menor renda, verifica-se que, no intervalo de 2010 a 2020, as ocupações irregulares em Bauru cresceram em 55%.

Para melhor explicar, de acordo com o PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social de Bauru, de 2011, a cidade possuía aproximadamente 22 ocupações irregulares nesse mesmo período. Apenas seis anos depois, isto é, no ano de 2016, Bauru registrou um aumento de 16 novas áreas ocupadas, representando um salto de 3 para mais de 6 mil famílias vivendo em situação de inadequação fundiária.

Em 2020, contudo, considerando que algumas dessas ocupações foram regularizadas e outras erradicadas, a Secretaria Municipal de Planejamento apontou que existiam 34 ocupações irregulares na área urbana de Bauru, como reflexo de um significativo processo de favelização que apenas se intensificou ao longo dos anos, de forma mais ou menos intensa, a depender do contexto socioeconômico local e nacional.

Agora vejamos o caso de Piracicaba, outra importante cidade média do interior paulista.

Distante em 158 km da capital paulista, na porção centro-leste do estado, Piracicaba é uma Capital Regional Nível C, exercendo forte influência em âmbito regional, sendo requerida para o desenvolvimento de um conjunto de atividades para cidades menores do seu entorno (IBGE, 2020). Com uma população total estimada em 2020 em 407.252 pessoas, segundo o último Censo 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 –, possuía até então um grau de urbanização de 97,85%.

Entre os anos de 1950 e 1960, a taxa de crescimento anual da população urbana de Piracicaba era de 5,59%, a maior já registrada. No entanto, assim como ocorreu em Bauru, foi precisamente no final desse período mesmo que se passa a observar o empobrecimento de alguns setores da cidade, bem como o início da favelização, tipo de assentamento para onde foram se direcionando

parcelas da classe pobre de trabalhadores não qualificados recém chegados à cidade.

Com efeito, desse momento em diante, o fenômeno da favelização – até então desconhecida na cidade –, passa a marcar a paisagem urbana da cidade (OTERO, 2016). Essa característica, inclusive, a diferencia de outras cidades médias dessa mesma região (de realidade não-metropolitana) que não possuem um grau tão expressivo de favelização. A segunda metade do século XX ainda marca o início da produção pública de habitação em Piracicaba, iniciada durante a ditadura militar através da COHAB-Bandeirante.

Conquanto em proporções menores do que os grandes centros urbanos, tal característica confirma que o perfil da pobreza urbana no Brasil entre 1950-1960 diferencia-se por uma população marginal, em situação de subemprego e de baixa renda, que forçosamente passou a residir nas favelas ou em ocupações precarizadas (VALLADARES, 1991, p. 95).

A partir dos anos de 1970, a situação se agrava ainda mais quando novos e expressivos contingentes de migrantes chegaram à cidade, atraídos, sobretudo, pelas oportunidades de empregos nas indústrias ligadas ao segmento metal-mecânico, construção civil e à agroindústria canavieira. A despeito disso, face à incapacidade desses mesmos segmentos de absorver toda essa mão de obra, muitos acabaram desempregados ou foram trabalhar no corte da cana-de-açúcar ou em outras atividades que não exigem maior qualificação.

Segundo Terzi (2009), 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. Por conseguinte, Otero (2016) revela que nesse momento se observa uma expansão do número de favelas, que chegou a abrigar cerca de 5% da população urbana ao final dessa década.

Para Denaldi (2003, p. 42), “o crescimento da população de favelas (está) associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e principalmente adensamento das favelas e unidades domiciliares”. Ainda assim, a autora afirma que, tomando como recorte as regiões metropolitanas, o crescimento das favelas a partir da década de 1980 não pode ser um fenômeno associado exclusivamente aos processos de migração, visto que esta variante vem sofrendo forte retração.

Em complemento a isso, a autora afirma que os reais fatores associados à crescente favelização são o aumento real do preço e escassez da terra (sendo este último uma particularidade dos grandes centros e das metrópoles, haja vista o significativo parque fundiário das cidades médias), a falta de acesso ao mercado imobiliário formal e o empobrecimento de parcela da população. Aliás, a diminuição da taxa de crescimento anual da população, bem como a migração, também diminuiu significativamente nas cidades médias.

Na década seguinte, ao longo de 1980, o país atravessou uma severa crise econômica, que, na cidade de Piracicaba, se refletiu no adensamento das ocupações irregulares e até no surgimento de um número expressivo de novas

ocupações (OTERO, 2016). Ou seja, agravou-se ainda mais o quadro deixado pela década anterior.

O avanço da favelização se fez acompanhada de um transbordamento da urbanização para além das áreas já consolidadas a partir de uma clara produção dispersa da mancha urbana. A ampliação do perímetro urbano seguiu apoiando esse movimento, crescendo notadamente nas áreas para onde os segmentos populacionais de baixas rendas foram se direcionando em função da progressiva implantação de empreendimentos habitacionais de iniciativa pública ou privada, mas também pela favelização crescente.

Cada vez mais crescente, em 1992 existiam cerca de 53 favelas em toda a cidade, onde residiam cerca de 22 mil pessoas, equivalente a 8% da população urbana no começo da década (SIQUEIRA, 1993 *apud* OTERO, 2016). Historicamente, determinadas porções do território foram sendo destinadas às populações mais vulneráveis, seja pela produção de habitação social, mas ainda pela intensa favelização que vinha avançando e se agravando desde o final do século XX.

A despeito do quadro de precariedade urbanística, houve melhora nos indicadores de desenvolvimento humano ao longo dos últimos anos, principalmente os dados referentes ao acesso aos serviços de infraestrutura urbana. Ademais, mudanças semelhantes foram observadas nos indicadores socioeconômicos (Tabela 2). Vale lembrar que estes dados não indicam a diminuição do número de ocupações irregulares, visto que estas continuaram a aumentar no município.

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade em Piracicaba (1991-2010)

	1991	2000	2010
Renda per capita (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.

Como reflexo do crescimento do PIB nesse mesmo intervalo, houve uma elevação da renda per capita. A porcentagem da população piracicabana extremamente pobre e pobre caiu gradualmente, embora em 2000 o percentual de pessoas em situação de extrema pobreza tenha aumentado. Entretanto, ao final desse período, o mesmo índice volta a cair e atinge a menor taxa já registrada. Por outro lado, o Índice de Gini – outro importante instrumento de aferição de distribuição da riqueza, mensurando o grau de concentração de renda –, apresentou elevação ao longo das décadas.

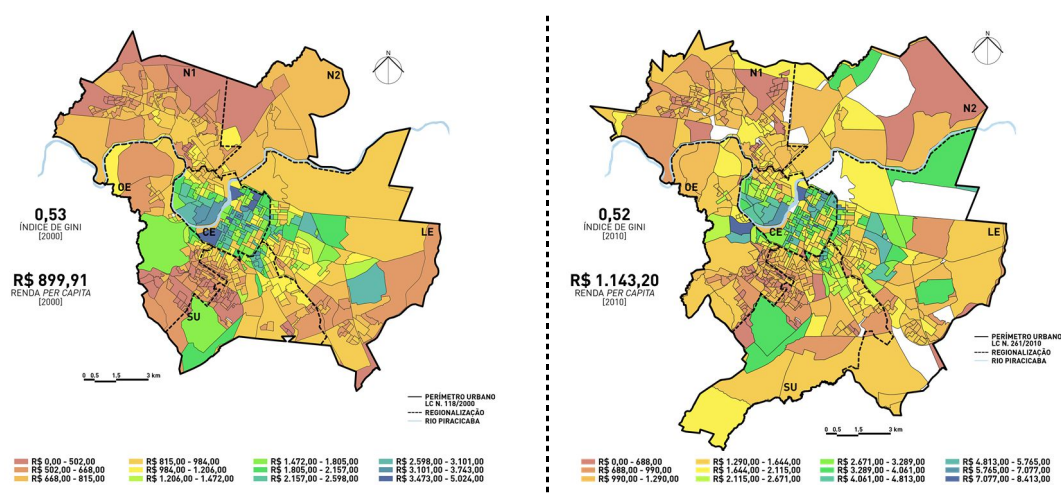
Apesar da melhora de alguns indicadores socioeconômicos, “é possível identificar a permanência de bolsões de miséria e precariedade representados pela persistente favelização” (GOULART; TERCI; OTERO, 2017, p. 67). Conquanto o cenário atual desses espaços precarizados seja distinto daquele observado na segunda metade do século XX – frente à melhoria do acesso à

infraestrutura –, permanecem a insegurança jurídica da posse e propriedade do imóvel, bem como a inadequação físico-constructiva.

Quanto à estratificação de renda dos responsáveis por domicílios urbanos em 2010, observa-se que a distribuição espacial dos chefes de famílias que recebiam as maiores rendas permaneceu quase inalterada entre 2000-2010, concentrando-se, sobretudo, na área central e no seu transbordo (Figura 3). Desse modo, a população de mais baixa renda ainda concentrava-se na região Norte 1 e entre as regiões Oeste e Sul, porção formada por empreendimentos habitacionais e ocupações irregulares.

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

Figura 3 – Evolução do rendimento médio mensal dos responsáveis por domicílios em Piracicaba (2000-2010)



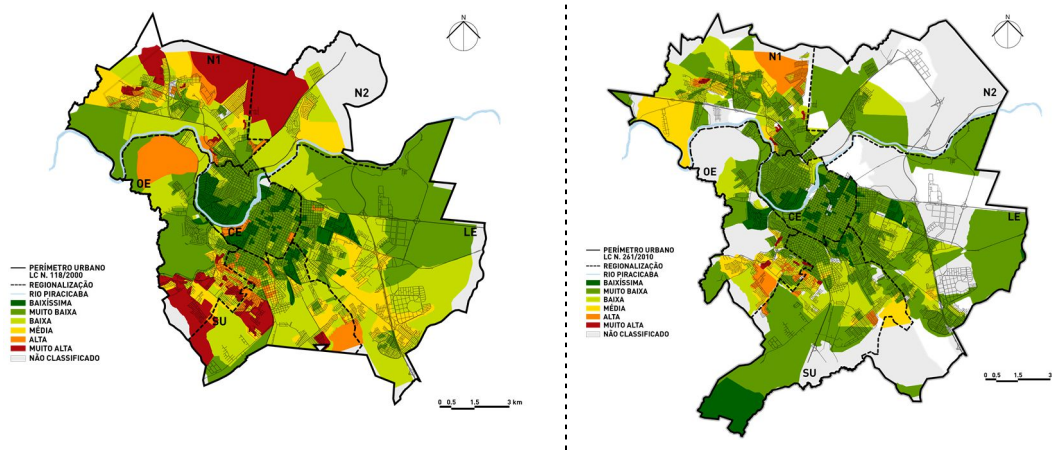
Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000 e 2010.

De todos os indicadores antes mencionados, a vulnerabilidade social foi a que mais se transformou no intervalo de 2000 e 2010, pois diminuiu (Figura 4). Dessa forma, se antes grandes setores periféricos apresentaram vulnerabilidade muito alta, onde, em sua maioria, referiam-se especificamente aos aglomerados subnormais – conceito utilizado pelo IBGE, embora neste trabalho seja adotado o termo ocupações irregulares –, no ano de 2010 há uma redução das áreas em condições socioeconômicas, habitacionais e urbanas precárias.

Em 2010, 1,17% da população do município (equivalente a pouco mais de 6 mil pessoas) ainda permanecia em situação de altíssima vulnerabilidade, localizadas nas regiões N1, OE e SU. A despeito disso, aproximadamente de 78,9% da população urbana encontrava-se em condições de baixíssima-média

vulnerabilidade (279.865 pessoas), incluindo a população residente em muitos dos conjuntos habitacionais de interesse social.

Figura 4 – Evolução do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de Piracicaba (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do CENSO DEMOGRÁFICO, 2000 e 2010.

Ainda que não se tenha informações atualizadas a respeito das políticas de reurbanização e urbanização de ocupações irregulares em Piracicaba, os dados disponibilizados pelo novo Plano Municipal de Habitação indica que, até 2020, algumas ocupações já haviam sido regularizadas, enquanto outras foram removidas.

Para compreender a evolução recente da favelização em Piracicaba ao longo das duas últimas décadas do século XXI, até o ano de 2003 a cidade contabilizava 42 ocupações irregulares, segundo o diagnóstico habitacional da revisão do Plano Diretor. Entretanto, em um intervalo de 18 anos, a revisão do Plano Local de Habitação aponta para um total de 72 ocupações, representando um aumento de cerca de 71% no intervalo de uma década. Em que pese o ritmo de crescimento seja menor em relação a Bauru, a favelização de Piracicaba é superior em termos quantitativos, e os dados demonstram um agravamento do quadro de precariedade urbana-habitacional.

MERCADO IMOBILIÁRIO E A PRODUÇÃO PÚBLICA DE NOVAS MORADIAS

No intervalo de 2000 a 2020, foram aprovados 39 conjuntos habitacionais de interesse social em Bauru, cuja soma expressa uma produção de 7.666 novas moradias, com capacidade para aproximadamente 23.688 pessoas². No entanto, esta cifra média pode variar para mais ou para menos dependendo do arranjo familiar dos residentes nesses empreendimentos. Considerando toda produção habitacional até o ano de 2020 e – tomando como base a estimativa populacional

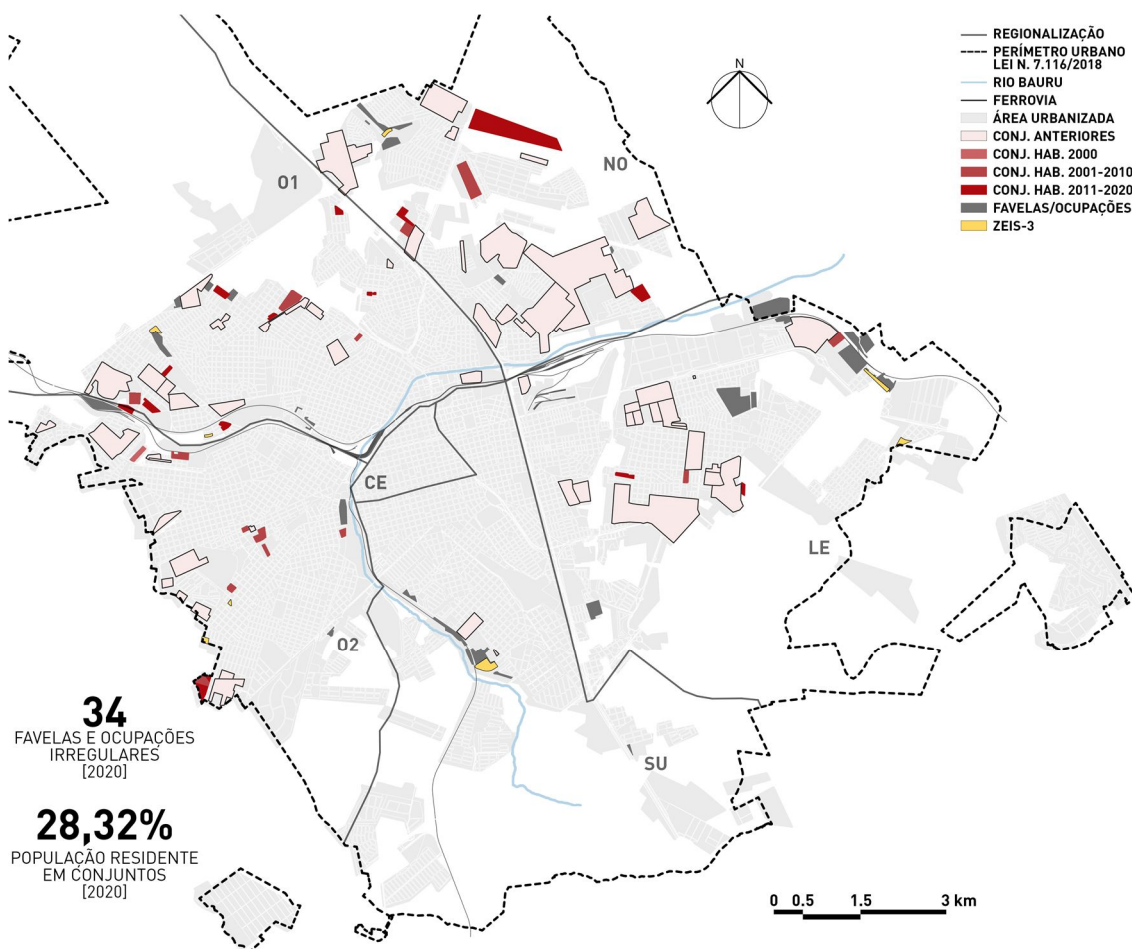
² A estimativa populacional foi feita considerando uma média de 3,09 moradores por domicílios particulares permanentes, segundo os critérios adotados pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

feita pelo IBGE para esse mesmo ano –, é possível dizer que aproximadamente 28,32% da população do município residia nesses conjuntos (107.405 pessoas).

Em termos percentuais de unidades habitacionais ofertadas, apenas 3,1% delas foram ofertadas por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), totalizando 240 domicílios. A iniciativa privada, por outro lado, representou cerca de 6,6% de toda a oferta de moradias nesse período, com 507 unidades. Com uma participação um pouco maior, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) chegou a 7,9%, com 609 unidades. Por último, o PMCMV, sozinho, foi responsável por 82,3% das novas moradias ofertadas, com um total de 6.310 unidades habitacionais.

Ao longo das duas últimas décadas, a implantação desses conjuntos se deu, prioritariamente, em áreas remanescentes de outros empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos por iniciativa pública e privada nos anos anteriores ou em vazios urbanos – pulverizando-se entre as regiões Oeste, Norte e Leste –, que contribuíram para a consolidação e adensamento de antigas periferias da cidade. A saber, neste intervalo não foram abertas novas frentes periféricas de expansão por meio da produção de habitação social (Figura 5).

Figura 5 – Empreendimentos habitacionais de interesse social aprovados, Zonas Especiais de Interesse Social e ocupações irregulares em Bauru (2000-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da SEPLAN; PLHIS, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Para além de espacializar a produção habitacional de interesse social em Bauru, a figura anterior permite contrastar a localização das 34 ocupações irregulares existentes em relação a esses conjuntos. De maneira geral, nota-se que esses territórios precarizados contribuem para a conformação de um arco periférico em torno, principalmente, das regiões centro e sul. Outra característica dessas ocupações é sua localização predominante nas franjas da malha urbana, sendo que uma delas encontra-se entre o limite urbano e rural. As ZEIS-3 foram instituídas pela Lei nº 5.631, de 2008, sendo esta uma modalidade referente a glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas, todas localizadas nos limites da urbe.

A despeito dos conjuntos habitacionais e ocupações irregulares, pode-se dizer que a estrutura socioeconômica e demográfica da cidade de Bauru também foi conformada por suas barreiras naturais e físicas, que apresentam-se 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 (a Oeste, Norte e Leste). Tais constatações ficarão mais evidentes quando comparados com os indicadores de densidade demográfica urbana, distribuição de renda dos chefes de domicílios e o de vulnerabilidade social, dados estes que revelam diferenças acentuadas.

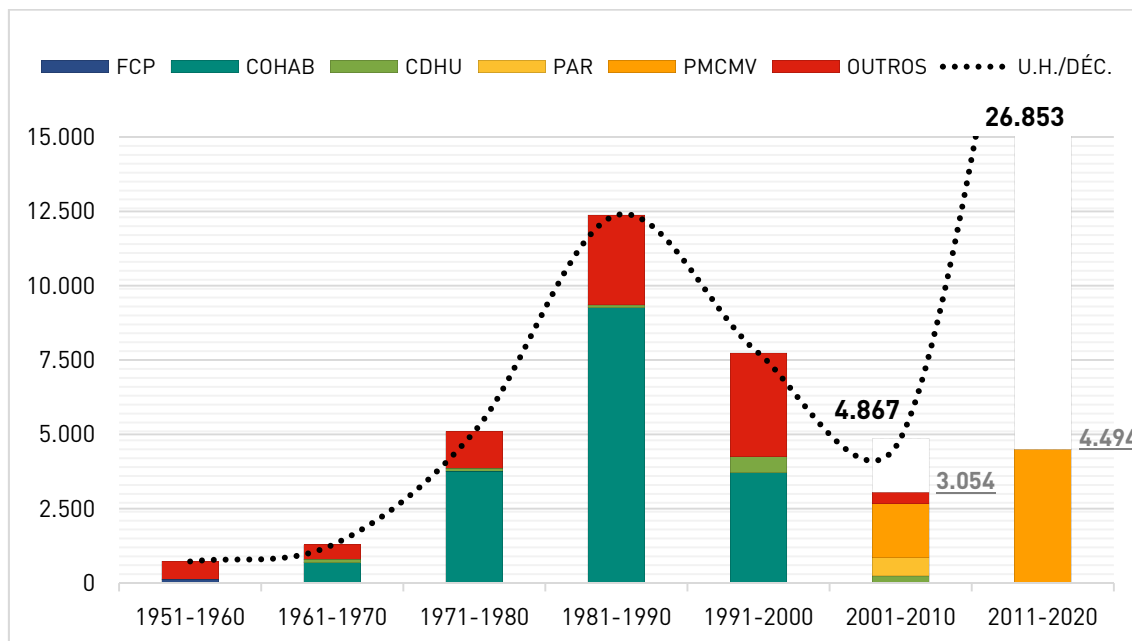
De modo geral, entre 2000-2020, a oferta habitacional de interesse social foi declinante (Gráfico 1). O volume de produção de novas moradias para os segmentos de baixa renda nas duas últimas décadas foi o menor já registrado desde o final de 1980. Este mesmo período também revela como a política federal de habitação se transformou em um importante instrumento de dinamização da produção imobiliária. Para melhor exemplificar isso, tamanho foi seu impacto que a trajetória da oferta habitacional fez um movimento em “V”, com uma queda abrupta ao longo da primeira década do século XXI, para, no decênio seguinte, apresentar uma repentina recuperação, face à expansão do PMCMV (DAMASCENO, 2021). Entretanto, fica claro como a produção do Programa nitidamente priorizou os segmentos médios por meio das Faixas 2 e 3, sobretudo na última década, destacado no gráfico pela cor branca tracejada.

Em termos quantitativos, não há dúvida de que o maior volume de oferta habitacional em Bauru nas duas últimas décadas se deu por meio do PMCMV, isto porque, praticamente sozinho, ele manteve a produção habitacional para os estratos de menor renda em um período de clara retração. A despeito disso, é preciso ponderar que nem todas as moradias ofertadas neste recorte temporal foram direcionadas aos estratos sociais de menor renda, visto que esta não é uma faixa de renda solvável do ponto de vista dos segmentos econômicos que se tornaram operadores da política habitacional nos últimos anos. Como reflexo disso, esses agentes imobiliários se direcionam para uma produção de mercado.

Entre 2001 e 2010, por exemplo, do total de 4.867 unidades habitacionais ofertadas – incluindo aí a iniciativa privada, PAR, CDHU e PMCMV –, 62,75% dessa produção foi direcionada à população que recebe mensalmente renda de até 3 S.M., equivalente a 3.054 novas moradias. Na sequência, de 2011 a 2020,

houve uma significativa redução da capacidade de oferta habitacional para esse segmento, de modo que, do total de 26.853 unidades produzidas, tão-somente 16,74% (4.494 domicílios) beneficiaram a população mais pobre.

Gráfico 1 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Bauru (1951-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados da SEPLAN; PLHIS, 2010; OTERO, 2016; MDR, 2021.

Longe de ser um caso isolado de Bauru, essa reconversão nos rumos da oferta de moradias ocorreu, principalmente, em função de dois fatores cruciais e interdependentes: i) gradativa diminuição da diversidade de agentes promotores na produção habitacional, bem como de volume de produção, de maneira que o atendimento das necessidades habitacionais por reposição ou incremento do estoque tornou-se condicionada pelo PMCMV; ii) priorização da produção de habitação de mercado, que, somada à necessidade de oneração dos fundos e a falta de subsídios, bloqueou o acesso da população mais carente.

A produção habitacional de interesse social passou por importantes mudanças na última década – considerando a criação da Faixa 1,5 do PMCMV –, de modo que a produção para a Faixa 1 passou a concorrer com esta faixa intermediária, e não tardou para que a mesma fosse completamente negligenciada em termos de oferta habitacional.

Paradoxalmente, esse descompasso ocorreu mesmo após o município ter elaborado o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social, bem como de ter estipulado como metas da política municipal de habitação a ampliação da oferta de moradias e a melhoria das condições físico-construtivas, com prioridade para a população de baixa renda. Além disso, com intuito de combater o processo de segregação socioespacial em curso, previa-se ainda a inserção dos segmentos de menor renda na área central ou em áreas bem servidas de infraestrutura, até mesmo promovendo a regularização fundiária. Portanto, os aparentes avanços

na política de habitação em nível local – tanto em termos normativos quanto de produção quantitativa – não produziram os efeitos urbanísticos almejados.

Isto não significa que o volume de produção habitacional para os setores de menor renda tenha sido insignificante, uma vez que mais de 7.540 domicílios foram ofertados entre 2000-2020. Por outro lado, quando analisado o PMCMV, observa-se que desde o princípio a prioridade de atendimento foi direcionada a população de média renda, ou seja, acima de três salários mínimos e que se enquadram no PMCMV-Faixas 2 e 3.

O comparativo do saldo de oferta e demanda das faixas de média renda, de 2001 a 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 1.813 unidades habitacionais para estes segmentos. Apesar disso, de 2011 a 2020, a estimativa desse percentual de atendimento chegou a 476,23%, haja vista que o déficit acima de 3 salários mínimos, em 2010, subiu para 4.695 domicílios, e foram contratadas somente pelo PMCMV um expressivo volume de 22.359 unidades somente para essas faixas de renda.

A fim de dimensionar o excedente de 17.664 novos domicílios gerado por essa produção de mercado, ao menos em tese, todo esse volume seria suficiente para suprir as necessidades por moradia dos estratos com renda de até 3 S.M. para os próximos anos – incluindo ainda as necessidades acumuladas dos anos anteriores e que não foram atendidas –, bem como a população residente nas 34 ocupações irregulares, embora nem sempre esta modalidade de política seja adequada para tratar das ocupações irregulares, e ainda excederiam moradias.

Pode-se inferir, por conseguinte, que não é exclusivamente por meio da produção habitacional que se resolverá o problema da falta ou inadequação 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, reforçou um cinturão periférico com a implantação de diversos conjuntos habitacionais nas regiões OE, NO e LE. Além do mais, para relembrar o quadro apresentado na seção anterior, foi nesse mesmo período de intensa produção habitacional que, contraditoriamente, a favelização na cidade cresceu.

Vejamos agora como transcorreram as políticas públicas habitacionais em Piracicaba.

Entre 2000 e 2020, foram aprovados 30 conjuntos habitacionais de interesse social, o equivalente a 10.389 novos domicílios, com capacidade para uma população residente de 33.453 pessoas³. Comparando a projeção populacional feita pelo IBGE para o ano de 2020 com a soma de todos os empreendimentos públicos e privados de interesse social já produzidos na

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

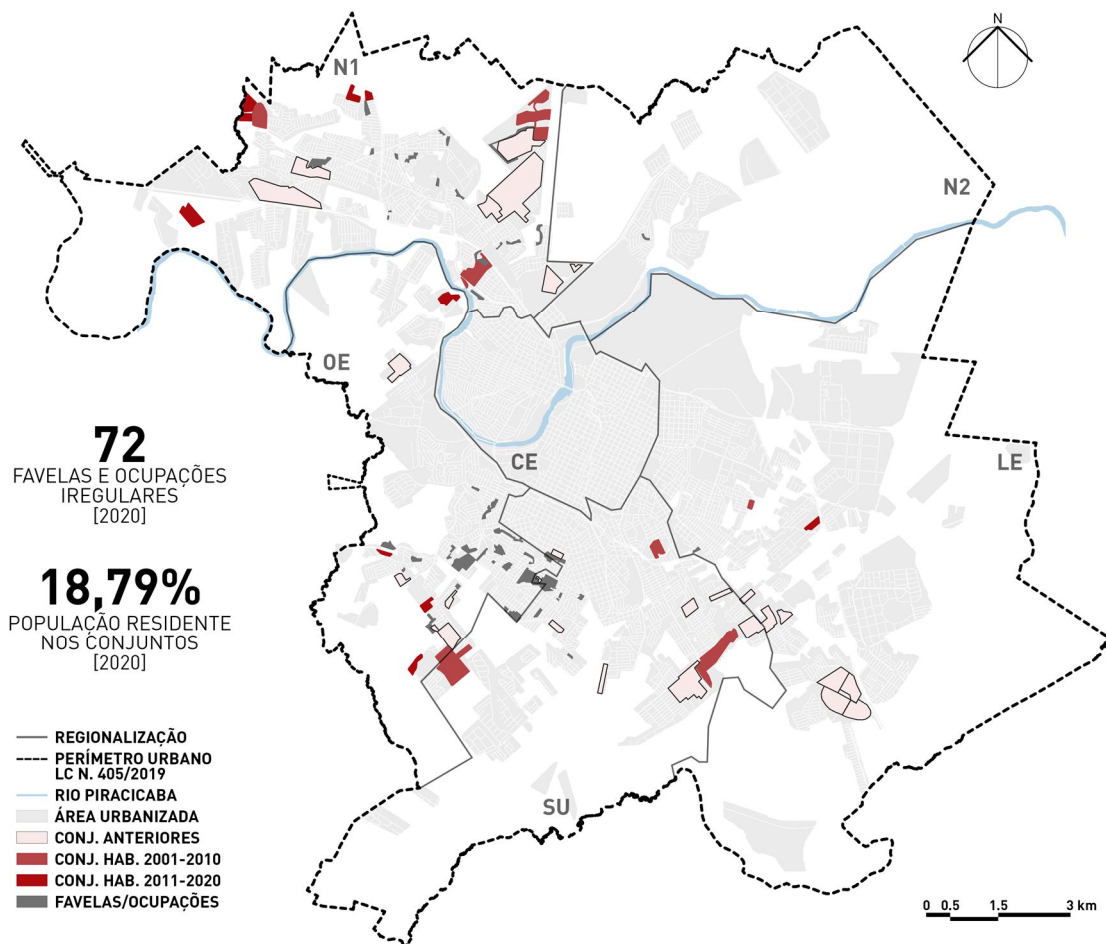
cidade, é possível estimar que 18,79% de toda a população do município residia nesses conjuntos habitacionais até o final desse período, com 76.523 pessoas.

A distribuição percentual das unidades habitacionais ofertadas nas duas últimas décadas se deu da seguinte forma: 4,4% através do PAR, totalizando 464 domicílios. Em segunda posição a Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), com 13,2%, cuja oferta chegou a 1.377 unidades. A participação da CDHU, com pouca vantagem à frente, correspondeu a 16%, com 1.664 novos domicílios e, por último, o PMCMV com uma produção superior de 6.884 unidades habitacionais, que, sozinho, representou 66,2% de toda a oferta desse período. Ou seja, dois terços de toda a produção do período.

Considerando a territorialização das políticas de produção habitacional entre os anos 2000 e 2020, observa-se que as regiões que mais concentram a implantação desses conjuntos foram conformados a partir da segunda metade do século XX, porém, ainda continuam sendo exaustivamente utilizados até os dias de hoje. Em síntese, a oferta de habitação social nesse período manteve o mesmo padrão de segregação socioespacial do ciclo anterior, consumando uma autêntica linha de continuidade, mas também abriu novas frentes de expansão periférica em áreas limítrofes ao perímetro urbano (Figura 6).

Quatro regiões concentraram todos os empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda, com ressalva das regiões Centro e Norte 2. Em geral, essa produção de moradias foi caracterizada pela reprodução de um padrão de segregação residencial comum a esta modalidade de provisão habitacional, com ênfase para a subordinação às lógicas do mercado imobiliário, conquanto o principal agente promotor tenha sido o Estado por meio de distintos níveis de governo, agências e modalidades de políticas e programas.

Figura 6 – Empreendimentos habitacionais de interesse social aprovados e ocupações irregulares em Piracicaba (2000-2020)



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

As regiões destinadas à implantação de conjuntos habitacionais são as mesmas com a maior concentração de ocupações irregulares. Como visto, desde a segunda metade do século passado, a cidade registrou um severo quadro de precariedade urbana-habitacional, característico do processo de urbanização do próprio país, uma vez que a problemática da “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). Em Piracicaba, tal precariedade se distribui, sobretudo, entre as regiões N1, OE e SU.

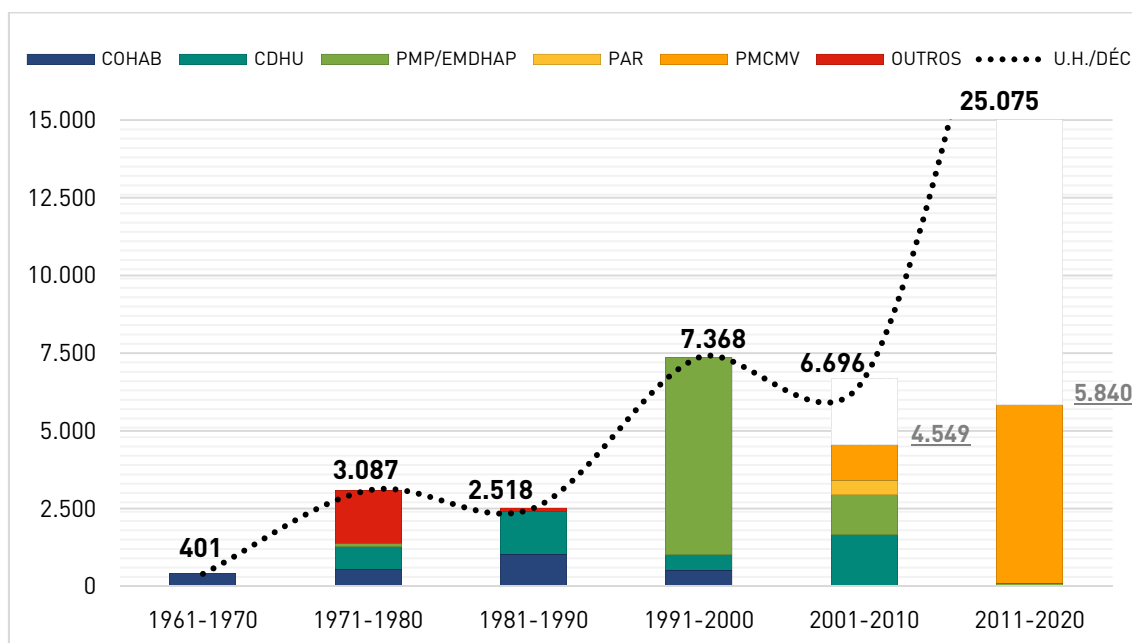
Em que pese o fato da oferta habitacional nesse período ter se mantido abaixo das necessidades de reposição ou incremento do estoque de moradias da população de até 3 salários mínimos – e que ela pouco se relacione com o passivo do inadequação domiciliar presentes nas diversas ocupações irregulares e favelas –, as duas últimas décadas registraram os períodos de maior produção habitacional, ficando atrás somente da década de 1990. No entanto, é importante mencionar que nem toda a produção de moradias no bojo das políticas públicas

de habitação podem ser inteiramente qualificadas como de interesse social, o que fica mais evidente com o PMCMV (DAMASCENO, 2021).

A provisão de novas moradias voltada para os estratos de menor renda vinha arrefecendo desde os anos 2000, embora entre 2011-2020 volte a mostrar sinais de recuperação, que ocorreu a partir de uma reconversão da população alvo (Gráfico 2). Assim como ocorreu na cidade de Bauru, o número de agentes promotores públicos envolvidos na produção de moradias despenca na última década, seguida de uma diminuição da capacidade de produção para a faixa populacional de menor renda pelo principal Programa da época, que volta seu foco para a Faixa 1,5. No entanto, o que mais chama atenção é a trajetória da produção de mercado (Faixa 2 e 3), assinaladas no gráfico pela cor branca-tracejada. Neste caso, seguramente que os segmentos médios foram aqueles com maior destaque local tanto pelas políticas públicas quanto pelo mercado imobiliário.

De 2001-2010, das 6.696 unidades habitacionais produzidas em Piracicaba por meio da EMDHAP, Programa de Arrendamento Residencial, CDHU e PMCMV, 67,94% delas foram ofertadas para os setores com renda mensal de até 3 S.M. No decênio seguinte, porém, este percentual retrocede para apenas 23,29% das 25.075 unidades habitacionais produzidas que foram direcionadas à população de baixa renda, totalizando aproximadamente 5.840 moradias.

Gráfico 2 – Evolução da oferta habitacional de interesse social em Piracicaba (1961-2020)



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

A diminuição da oferta habitacional para os segmentos de baixa renda, bem como a priorização de um segmento de renda intermediária (Faixa 1,5), se

reflete diretamente na perda de capacidade de atendimento das necessidades habitacionais da população mais dependente dessas políticas públicas.

Essa constatação, entretanto, está camuflada em uma crescente produção de moradias por meio do PMCMV, que, desde a última década, se tornou o programa predominante da política municipal de habitação na cidade de Piracicaba. Se até 2010 o déficit habitacional urbano era de 12.309 domicílios, sendo pouco mais da metade referente aos domicílios com renda de até 3 S.M, ao longo da última década foram contratadas 19.235 unidades habitacionais somente pelo PMCMV-Faixas 2 e 3. Somando tudo, foram contratadas 25.075 unidades em todo o município. Como resultado disso, essa produção gerou um excedente de 203% em relação ao déficit estimado para 2010. Com isso, ao menos em tese, essa produção seria suficiente para atender todo déficit e inadequação domiciliar da cidade, e ainda abundariam cerca de 8.284 moradias.

O saldo entre oferta e demanda das faixas de média renda entre 2001-2010 foi de 80,96%, com um déficit de 2.652 domicílios até 2000, respondido, em partes, por uma produção de 2.147 moradias. De 2011-2020, porém, essa produção apresentou uma guinada, quando esse mesmo percentual subiu para 345,91%, face a uma produção de mercado de 19.235 unidades habitacionais, cujo déficit correspondia apenas a 5.561 domicílios. Nesses termos, o Programa Minha Casa Minha Vida não poderia mais ser qualificado apenas como uma política habitacional, mas como uma importante alavanca na dinâmica de produção imobiliária local, que já era muito aquecida mesmo antes do Programa (OTERO; DAMASCENO, 2019).

Apesar desse descolamento entre necessidades e oferta habitacional, o volume de habitação social produzido não é insignificante. Entretanto, é preciso problematizar que esse grande volume de produção não teve a pretensão de atender ao público que mais deveria ser atendido por um programa habitacional público. Dessa forma, essa produção não só deixou de enfrentar o problema social da habitação em sua raiz, como não foi capaz de enfrentar o crescimento desordenado das ocupações irregulares na cidade.

Quanto ao arranjo da política habitacional em nível local, o município teve o seu Plano Municipal de Habitação de Interesse Social revisado, processo no qual identificou-se os distintos problemas qualitativos e quantitativos e ainda buscou-se estabelecer uma variedade de modalidades de programa que pudessem responder a essa realidade. Ainda assim, o Plano apresenta uma forte priorização da produção de moradias em detrimento de outras políticas alternativas e complementares.

Na prática, essa concepção escancara como se avançou pouco no enfrentamento do acesso à moradia e no combate à segregação socioespacial. Pior, ainda mostra como essas políticas públicas tem contribuído para acentuar a marginalização dos estratos de menor renda, de forma que, ao longo das duas últimas décadas, essa dinâmica atingiu níveis alarmantes, ao direcionar essa população cada vez mais para as bordas cidade, com destaque para as regiões Norte 1 e Oeste.

Dessa forma, contraditoriamente, um dos períodos de maior produção habitacional em Piracicaba não representou necessariamente maior e melhor atendimento das necessidades por moradia. 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. Em suma, uma política habitacional errática que reforçou distorções e antigas mazelas do desenvolvimento urbano local, e que se desenrolou paralelamente ao aumento da favelização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a tendência de priorização dos estratos de média renda, o início do século XXI se caracterizou por importantes avanços na destinação de subsídios habitacionais para os segmentos de baixa renda. Essa característica foi evidenciada no desenho institucional, nos agentes envolvidos, no volume de recursos aplicados, nos níveis de subsídios e até mesmo na escala de produção do PMCMV. Entretanto, os rumos da política habitacional no intervalo de 2000 a 2020 foram redefinidos a partir de uma inflexão política, econômica e institucional inédita no Brasil, que possibilitou que um volume expressivo de recursos fossem aplicados para a produção de habitação para distintos segmentos.

Esse cenário permitiu uma ampla oferta de novas moradia para os estratos de menor renda, a partir de uma atuação conjunta entre os governos municipais, estaduais e, especialmente, do federal, além de forte articulação com o setor privado. Porém, a conjuntura econômica condicionou 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 PMCMV, que, desde o seu lançamento, vêm sendo 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, dentre outras abordagens.

Embora o PMCMV tenha sido pensado para operar prioritariamente nos grandes centros e metrópoles, seus resultados mostram que o seu protagonismo também se estendeu às cidades médias. Nessas realidades não-metropolitanas, o PMCMV praticamente se tornou – a partir da última década –, a única forma de provisão de moradia para os segmentos de baixa renda. Com efeito, tratou-se de um programa caracterizado pelo status de uma política de financiamento habitacional.

Como é de amplo conhecimento, sua contribuição se deu na elevação dos níveis de produção de moradias, aquecimento do setor da construção civil e no aumento do parque imobiliário, conquanto tenha pecado ao tratar a problemática

habitacional apenas sob a ótica da transferência e acesso à propriedade via crédito.

Isto ocorreu a despeito das distintas mudanças na política urbana e de desenvolvimento, sendo justamente este aspecto que diferencia o período mais recente. Curiosamente, as diretrizes urbanísticas e habitacionais estabelecidas em nível municipal foram se adequando aos parâmetros do PMCMV. Como exemplo disso, destacam-se os PLHIS, inseridos em um período no qual as políticas públicas se encaminharam para um olhar mais abrangente. Na escala local, entretanto, a política predominante adotada foi de construção de novas moradias, como já vinha sendo feito antes, embora os Planos locais tenham compelido os municípios a considerarem a diversidade de suas necessidades habitacionais.

Assim, em um processo que o antecede, mas que certamente é ampliado pelo PMCMV, ao longo das últimas duas décadas as cidades médias paulistas têm experimentado uma aceleração em suas atividades imobiliárias, bem como de reposicionamento da política habitacional mais recente como dimensão fundamental na estruturação urbana. No caso de Bauru e Piracicaba, cidades nas quais a atividade imobiliária já era acelerada, essa política pública atingiu índices recordes de produção de habitação social e, especialmente, de moradias para segmentos econômicos médios. As explicações para essas escolhas não podem ser encontradas no passivo acumulado do déficit, mas na perspectiva de extração de lucros e renda a partir do aquecimento do mercado imobiliário.

Paradoxalmente, ficou evidente como a ampliação da produção pública não foi capaz de equacionar o déficit, tampouco a inadequação domiciliar. Prova disso é que, de 2000-2020, o índice de favelização nas duas cidades disparou. Isto reflete a inadequação dessa forma de provisão descolada das faixas de renda mais carentes – subordinada aos interesses do mercado –, haja vista que grande parcela das unidades produzidas (responsáveis por esse salto produtivo) atendem prioritariamente aos setores de média renda (identificados nas Faixas 2 e 3 do PMCMV).

Isto não significa, contudo, que a modalidade de produção habitacional não seja necessária. Na realidade, o problema reside em isolá-la como única forma de atendimento habitacional e ignorar outras modalidades de programas que poderiam atender a dimensão qualitativa. Ademais, o presente trabalho não pretende atribuir à a produção do PMCMV a responsabilidade pelo aumento das ocupações irregulares nas cidades de Bauru e Piracicaba, mas evidenciar como, em um cenário em que o acesso à moradia digna ocorre mediante a capacidade de pagamento e acesso ao crédito, vasta parcela da população se vê alijada da política habitacional.

Entre 2000-2020, a capacidade de produzir moradias para os estratos de menor renda diminuiu consideravelmente, enquanto a provisão de moradia aos segmentos econômicos superiores aumentou. Desse modo, conquanto nas duas cidades o volume de produção tenha atingido níveis quantitativos inéditos, a distribuição dessas unidades habitacionais por faixas de renda demonstra que

os principais setores atendidos foram os de demandas solváveis. O que não deixa de ser uma perversidade, se se considerar a escandalosa concentração de renda no país, que torna os estratos de renda intermediária como alvos prioritários em detrimento dos mais pobres. Fato é que, em Piracicaba, apenas 32,7% de todas as unidades produzidas nesse intervalo foram ofertadas à população com renda de até 3 S.M., enquanto em Bauru este índice foi ainda menor, com 23,8%.

Como resultado, o PMCMV consolidou se como um modelo de produção habitacional de fundos públicos orientado para os interesses do setor privado, ignorando o enfrentamento de importantes gargalos como a questão fundiária; o combate à especulação imobiliária; a segregação socioespacial e o controle da precariedade urbana-habitacional. Ainda assim, tais constatações não significam que essas políticas não tenham atingido parcela das faixas de menor renda, porém, é preciso analisá-las criticamente, visto que esse modelo contraditório reproduziu outras distorções socioespaciais.

Por fim, ao menos nas cidades analisadas, seria um equívoco afirmar que exista uma deficiência estatal de intervenção na problemática habitacional, muito menos incapacidade produtiva, constatação evidenciada não somente pelo protagonismo dos agentes municipais, estaduais e federal frente ao enfrentamento do déficit de moradias, mas também pelo notável volume de produção. Nota-se, em verdade, a ausência (intencional) do Estado em 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 nos casos em que essa modalidade é requerida.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARBOSA, Valter Luís; JUNIOR, Antônio Fernandes Nascimento. O Plano Diretor e as situações ambiental e urbana em Bauru-SP. *Geografia*. v.17, nº 2, jul./dez., 2008.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 22, p. 8-14, mai./jun., 2009.

CANO, Wilson. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro Pós-1930. In: CANO, W. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: UNICAMP, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CATELAN, Márcio José. *A Produção do Espaço em Bauru: do subterrâneo à superfície*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, FCT-UNESP. Presidente Prudente, 2008.

CORGHI, Fernanda Nascimento. *Urbanização e segregação socioespacial em Bauru(SP): um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida*. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, IG-UNICAMP, Campinas, 2008.

DAMASCENO, Bárbara Caetano. *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, FAAC-UNESP, Bauru, 2021.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, 2003.

ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da habitação*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015 [1895].

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. *Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

KLINK, Jeroen; FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. 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.

KRAUSE, Anna Beatriz Pianca. *Intervenções públicas em ocupações irregulares: um estudo de caso sobre a favela ferradura na cidade de Bauru*. *Revista de Arquitetura e Urbanismo* – PROJECTARE. nº 10, dez. 2020.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. *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, 2015.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. 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, nº 2, p. 159-177, nov. 2013.

NETTO, Adelcke Rossetto. *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.

OTERO, Estevam Vanale. *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, 2016.

_____; DAMASCENO, Bárbara Caetano. *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.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da habitação na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly; ROYER, Luciana de Oliveira; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vitor Coelho. 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

SHIMBO, Lucia Zanin. *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.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TERCI, Eliana Tadeu. *O desenvolvimento de Piracicaba: história e perspectivas*. Piracicaba: UNIMEP, 2001.

VALLADARES, Licia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato Raul. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo; IUPERJ, 1991.