IV enanparq
Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

# Análise da Produção do Programa Minha Casa Minha Vida no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas

SESSÃO TEMÁTICA: HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL 1930-2015: REVISÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

**Luiz Augusto Maia Costa**
**Pontifícia Universidade Católica de Campinas**
**luiz.augusto@puc-campinas.edu.br**

**Caio Barbato Maroso**
**Pontifícia Universidade Católica de Campinas**
**cmaroso@faj.br**

# Análise da Produção do Programa Minha Casa Minha Vida no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas


## RESUMO

Este artigo apresenta uma análise da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O objetivo é exemplificar, através do estudo de caso, as principais características de localização e implantação dos conjuntos produzidos pelo programa. Foram apresentadas discussões acerca da localização da habitação popular; da produção do PMCMV; da demarcação das ZEIS; e da segregação socioespacial. Utilizou-se de uma revisão bibliográfica a fim de apresentar conceitos fundamentais trabalhados por autores de referência, como o "Nó da Terra" (Ermínia Maricato); a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na Habitação de Interesse Social (Raquel Rolnik); Urbanização Dispersa (Nestor Goulart) e Segregação Urbana (Flávio Villaça). Confeccionaram-se e analisaram-se mapas para contrapor a teoria à realidade local. Os mapas foram produzidos a partir de duas bases de dados: a pesquisa do Prof. Dr. Jonathas Magalhães; e o *software Google Earth*. Ambas foram tratadas a partir de informações obtidas em dados primários, como artigos de jornal e *websites*. O território analisado se encerrou no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas (Rod. Adhemar de Barros), sendo incluídas nele as cidades de Mogi Mirim e Mogi Guaçu. A pesquisa se estendeu entre os anos de 2009 (lançamento do PMCMV) e 2015. Por fim, pretendeu-se demonstrar que – conceitualmente – existem ferramentas para se produzir habitação social bem localizada e que garantem o direito à cidade, mas que a produção do PMCMV não abarca tais potencialidades, ao menos em parte. Comprovou-se que a produção do programa federal, analisada até o momento, corrobora com a segregação socioeconômica e urbana apresentada. Concluiu-se que os efeitos produzidos pelos conjuntos refletem a predominância dos interesses particulares sobre o interesse comum, no que tange a política pública urbana e de habitação.



**Palavras-chave:** Programa minha casa minha vida. Região metropolitana de campinas. Habitação de interesse social.


# Analysis of Programa Minha Casa Minha Vida Production in Expansion Vector 4 in the Metropolitan Region of Campinas


## ABSTRACT

This article presents an analysis of housing production of the MCMV Program (PMCMV). The goal is to illustrate, through case study, the main features of location and implementation of joint produced by the program. discussions were presented on the popular housing location; the production of PMCMV; the demarcation of ZEIS; and socio-spatial segregation. We used a literature review in order to present key concepts developed by authors of reference, as the "Earth Node" (Erminia Maricato); the implementation of the City Statute instruments in Social Housing (Raquel Rolnik); Sparse urbanization (Nestor Goulart) and Segregation Urbana (Flávio Villaça). They are crafted and analyzed maps to counter theory to local reality. The maps have been produced from two databases: Prof. Research Dr. Jonathas Magalhães; and Google Earth software. Both were treated from information obtained from primary data, such as newspaper articles and websites. The territory analyzed ended in Vector 4 Expansion of the Metropolitan Region of Campinas (Rod. Adhemar de Barros), and included in it the cities of Mogi Mirim and Mogi Guaçu. The research was held between the years 2009 (launch of PMCMV) and 2015. Finally, it was intended to demonstrate that - conceptually - there are tools to produce social housing well located and guarantee the right to the city, but that the production of PMCMV does not cover such potential, at least in part. it was found that the production of the federal program, analyzed to date, confirms the socioeconomic and urban segregation presented. It was concluded that the effects produced by the sets reflect the predominance of private interests over the common interest, with regard to urban and housing public policy.



**Key-words:** Minha casa minha vida program. Metropolitan region of campinas. Social housing.

# 1. INTRODUÇÃO

Desde 2009, o governo intervém na produção de habitação através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), aumentando o acesso e o valor das cartas de crédito para a construção e compra de imóveis. O programa é dividido em três faixas de renda – diferenciadas, ente outros, pela porcentagem do valor do subsídio e facilidade de acesso ao financiamento – e está na terceira fase de execução.

Como resultados nacionais do PMCMV, entre abril de 2009 e agosto de 2012, foi concedido o financiamento (através da CEF) de 1.103.535 de moradias, totalizando o montante de R$ 80.858.702.005,58 investidos. Até o final de 2014, a proposta do governo era de entregar 2 milhões de unidades. Entre as principais diferenças do programa estão a facilidade de acesso ao crédito e as opções de subsídio. (CERVELATI, 2012)

A partir do exposto, este trabalho analisa a produção do PMCMV no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas (Rod. Gov. Dr. Adhemar Pereira de Barros – SP340). Estuda, ainda, alguns fenômenos apresentados no território em tela – como a segregação urbana, a localização da habitação social e a dispersão urbana – e relaciona a produção do programa federal com esses fenômenos.

Por tanto, o objetivo desta análise é caracterizar, no Vetor 4, a produção do PMCMV como ação que potencializa a segregação urbana e a urbanização dispersa aí já verificada, cortejando-a com a aplicação incipiente dos instrumentos do Estatuto da Cidade que versam sobre a regulação do uso do solo urbano.

A análise feita se apoia em alguns conceitos, tais como: “nó da terra”, a segregação socioespacial urbana e o instrumento urbanístico Zonas Especiais de Interesse Social, a partir do disposto no Estatuto da Cidade. Para tanto, utilizou-se de uma revisão bibliográfica, no intuito de apresentar tais conceitos, baseando-se em autores de referência, como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nestor Goulart e Flávio Villaça. Utilizou-se, também, confecção e análise de mapas e fotos aéreas, obtidos através da pesquisa do Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva (intitulada Os Papeis dos Investimentos Públicos: uma análise do sistema de espaços livres e da habitação de interesse social na constituição da forma urbana) e do *software Google Earth*. As duas fontes foram tratadas a partir de dados primários, como artigos de jornal, visitas *in loco* e *websites*.

O recorte territorial se dá, em um primeiro momento, na Região Metropolitana de Campinas, para então se concentrar no Vetor 4 de Expansão Metropolitana desta, conforme estabelecido no Plano Diretor de Campinas (Lei Complementar nº 15 de 27/12/2006). Este recorte se justifica pelas dinâmicas urbanas encontradas na região, que são analisadas pela ótica da urbanização dispersa, através dos impactos no tecido socioespacial da mesma, decorrentes da implantação de diversos empreendimentos de médio e grande porte aí, tais como: imobiliários, industriais, comerciais e de serviço. Se justifica, ainda, pela disposição para o crescimento urbano da região nos próximos anos, em grande medida decorrente do despertar do interesse econômico no local e pelo número de empreendimentos que se utilizaram dos recursos do PMCMV aí locados, bem como pela escassez de pesquisas científicas neste vetor. O recorte temporal foi feito entre 2009 (ano de lançamento do PMCMV) e 2015.

Com a contraposição dos conceitos abordados e o caso analisado, observou-se que o conhecimento científico trata de diversos recursos legais possíveis de serem aplicados, mas que não o são, ao menos em parte da produção analisada neste artigo. Instrumentos do Estatuto da Cidade e de controle estatal da terra, como a ZEIS, são suficientes para garantir a boa localização das moradias populares e o direito à cidade, porém não é o que se observa no território formado e em conformação. Tais localidades ainda sofrem com tensões provocadas pela urbanização, através de fenômenos como o “nó da terra” e a segregação urbana.

Pôde-se perceber, no Vetor 4 de Expansão da RMC, que ainda há a sobreposição dos interesses particulares – na investida da reprodução do capital – em detrimentos dos interesses comuns. Percebeu-se, também, que essa sobreposição acontece, por vezes, com anuência e suporte do Estado.

## 2. “NÓ DA TERRA”

Parece imprescindível, ao se estudar a produção de habitação no Brasil, entender o conceito “nó da terra”, cunhado, entre outros, por Ermínia Maricato (1999). Segundo a autora, a habitação, como um produto, é única. Não pelo seu desenho ou tamanho, mas por sua localização, uma vez que esta não é reproduzível. Não existe um lote ou terreno na cidade que ofereça exatamente as mesmas condições de outro, e como a casa é presa – ao menos por enquanto – à terra na qual ela foi construída – ela se

torna uma mercadoria especial, uma vez que essa condição impossibilita sua reprodução. Em tempos de produção em massa, até mesmo de alimento, essa é uma característica que difere a habitação de outros produtos.

A terra, por sua vez, também entendida como um produto, tem seu preço regulado pela infraestrutura (pavimentação; redes de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo, instalações de telecomunicação, entre outros) e proximidade com os serviços (centros de compra, hospital, escola, entre outros), quer públicos ou privados. No mercado imobiliário, a unidade de terra é o metro quadrado. Quando se negocia um lote ou um terreno, se está adquirindo uma certa quantia de metros quadrados. Porém, o preço de um metro quadrado não é fixo, variando de acordo com a posição do terreno na cidade. Sem fugir à regra, o valor do metro quadrado é mais caro nas regiões da cidade mais bem servidas de infraestrutura e serviços (Maricato, 1999).

No início da industrialização brasileira (em sintonia com o que aconteceu no resto do mundo), a lógica da produção era a de baixos salários – remunerava-se o menos possível o operário, para garantir o maior lucro. Na composição deste salário não estava o custo com a habitação, a qual não era provida pelo Estado. Dessa forma, a população trabalhadora tinha de resolver essa questão conforme seus parcos recursos permitiam. Os cortiços, loteamentos populares com autoconstrução, favelas e outros tipos de sub-habitação teriam aí uma das suas origens. (Maricato, 1999)

Segundo Maricato (1999), entre outros, dois fatores conduziram a urbanização brasileira no período republicano: (a) a tradição de investimento regressivo do governo local – as prefeituras investem na infraestrutura de locais que colaboram com a especulação imobiliária, em detrimento da “democratização do acesso à terra”; (b) a legislação ambígua ou de aplicação arbitrária – é fato que a legislação brasileira é lida de formas diferentes, de acordo com a classe social e o interesse particular.

A legislação restritiva dessas áreas as tornam pouco atrativas para o mercado imobiliários. Elas são ocupadas irregularmente pela população que não é atendida pelo mercado imobiliário formal. Ainda que os efeitos dessa ocupação sejam devastadores, e que elas sejam irregulares, não é tomada qualquer providência para que a população seja retirada (Maricato, 1999). Quando a área tem um interesse para o mercado, a população é retirada de forma compulsória, apenas com a aplicação da lei (Maricato, 2015).

O que caracteriza o “nó da terra” é a junção de condicionantes que exercem tensão sobre o território urbano. O custo da “mercadoria habitação”, que não é computado nos salários; o entendimento da terra como mercadoria, que exclui a população de baixa renda do mercado formal e cria o mercado informal; e a arbitrariedade da lei conformam o urbano brasileiro, em sua maioria. A cidade, retratada em divisões, como “cidade legal e cidade real”; “centro e periferia”, é a consequência desse conceito que se apresenta.

## 3. A BOA LOCALIZAÇÃO VERSUS O “NÓ DA TERRA”.

Segundo Hackradt (2012), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), aliado ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), tem a missão de minimizar a precariedade das condições de moradia da população de mais baixa renda do país. Entretanto, as pesquisas apresentadas apontam que isso se dá no plano teórico, visto que na prática não é bem assim que acontece. De qualquer forma, a fim de cumpri-los, o Ministério das Cidades vem promovendo o acesso à unidade habitacional, à população de baixa renda, através do referido Programa. Por outro lado, o poder público vem se utilizando dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade apenas em projetos de regularização fundiária e adequação de assentamentos precários.

Oliveira (2015, p. 2) considera que

> *ao se colocar em prática instrumentos de financiamento que privilegiam a ação privada em uma política pública, abre-se espaço para um conjunto de práticas que não irão se adequar às necessidades das populações com menor poder aquisitivo o que na realidade poderia colocar em risco a efetivação da política habitacional.*

Este pensamento afasta o caráter do PMCMV como política habitacional, aproximando-o, marcadamente, de uma política de aceleração econômica. Este fato se contrapõe à análise de Hackradt (2012), quando afirma que o Programa tem a missão de minimizar a precariedade habitacional, entendendo que a missão principal deste é o enfrentamento do crescimento econômico que se apresenta anteriormente ao lançamento do Programa federal em processo de retração. O caráter social é subordinado aos interesses (neoliberais) da economia em vigor.

O PMCMV foi dividido (até 2015) em três faixas de renda e três fases de execução. As três faixas do programa se diferem pela porcentagem do valor do subsídio, facilidade de acesso ao financiamento, percentual de comprometimento da renda familiar, valor mínimo da mensalidade, entre outros. A execução dos projetos envolvidos no programa é feita por empresas privadas que passam por processo burocrático de comprovação de valores e comprovação da saúde da pessoa jurídica. Após a aprovação, as empresas também são beneficiadas com a isenção de algumas taxas inerentes ao processo. (Chiochetta, 2011; Hackradt, 2012)

Segundo a legislação que regulamenta o PMCMV, em empreendimentos para a faixa 1, as empresas podem receber das Prefeituras Municipais interessadas a doação do terreno para implantação do projeto. Este fato garante a exequibilidade de alguns projetos em que o preço da terra pode inviabilizar a construção de unidades de baixo custo, ao mesmo tempo em que garante também maior rentabilidade às empresas. Nos casos em que acontece a doação, o poder executivo municipal tem poder de escolha na localização do empreendimento[1].

Como demonstram Oliveira e Soares (2012), essa prática de doação de terras está em consonância com o Decreto-lei 7.499/2011. O mesmo, além de prever que o Estado doe o terreno para a construção de moradia de baixo custo, estabelece que a localização daquele seja em área urbana consolidada. Prevê, também, a implementação do Estatuto da Cidade pelo município, controlando espaços ociosos e que não cumpram a função social de propriedade.

Marcelo Freixo (2015), em coluna do jornal Folha de São Paulo, criticou a produção do PMCMV, indicando que o direito à cidade não é garantido apenas pelo acesso à unidade habitacional. Para o autor, “o Minha Casa, Minha Vida é outro exemplo de política pública leiloada. Não é um projeto habitacional de fato, mas um instrumento para fortalecer o setor da construção civil, pois não basta produzir moradia, é preciso também garantir o direito à cidade. ”

Flávio Mello (2015), então assessor do Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, em resposta à Freixo, no mesmo jornal, expôs que o programa social prevê “a escolha desses terrenos é feita por Prefeituras e Estados e considera os equipamentos sociais disponíveis (estrutura educacional, de saúde, mobilidade e segurança) como previsto na legislação do programa”. Mello se refere ao decreto citado anteriormente, fazendo

[1] Tal afirmação é possível considerando a atuação do autor no Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Amparo, como estagiário, entre os anos de 2009 e 2010.

menção ao fato de que, ao doarem as terras, as Prefeituras escolhem a localização dos empreendimentos, o que, teoricamente, garantiria a boa localização e inserção na cidade.

Porém, esta não é a realidade que se encontra ao analisar a localização dos empreendimentos, para a faixa 1, produzidos pelo programa. Em pesquisa desenvolvida desde 2014, o Professor Dr. Jonathas M. P. Silva[2] sistematizou os dados da produção do PMCMV (faixa 1) na Região Metropolitana de Campinas.

Na Região Metropolitana de Campinas, mediante a Figura 1, é possível compreender a lógica de locação dos empreendimentos do PMCMV. Uma análise em escala regional revela a grande concentração dos empreendimentos nos extremos da mancha urbana da região. Este fato leva à reflexão de que esse seja o retrato do "nó da terra", caracterizado anteriormente. O preço da boa localização e a legislação ambígua impossibilitam a promoção de habitação social (ao menos através do PMCMV) em áreas mais bem inseridas na malha urbana.

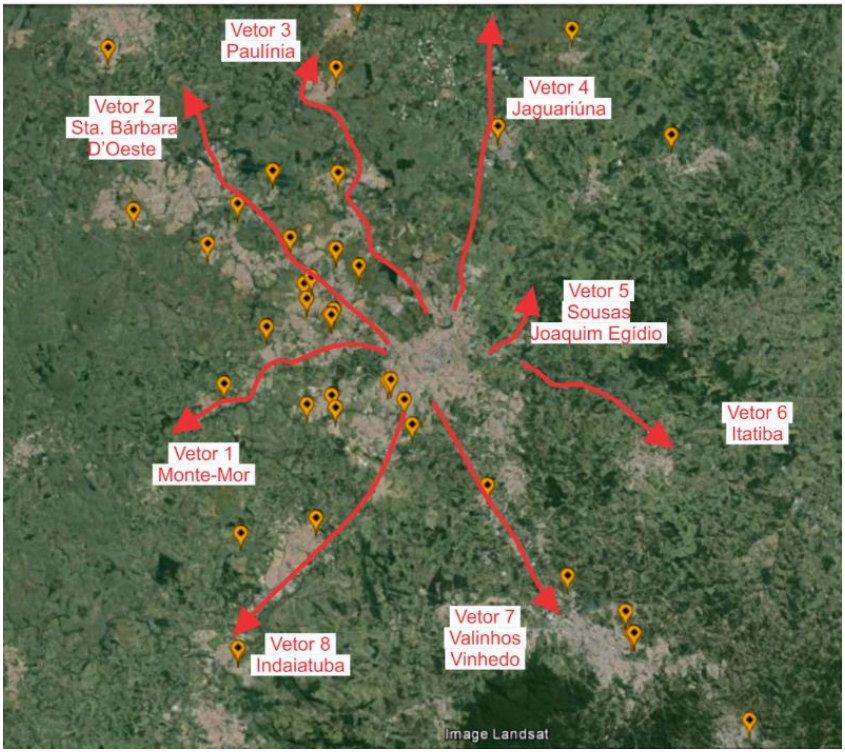


Figura 1 – Localização dos empreendimentos do PMCMV (faixa 1) e Vetores de Expansão da Região Metropolitana de Campinas – Fonte: adaptado de Silva, 2014, cortejado com informações do Plano Diretor de Campinas de 2006. Os referidos empreendimentos estão identificados em laranja. Os Vetores são conforme disposto no Plano diretor de Campinas supracitado.

[2] Os dados apresentados fazem parte da pesquisa desenvolvida desde 2014 pelo Professor Dr. Jonathas M. P. Silva – POSURB, PUC-Campinas, a quem se agradece pela disponibilização dos dados.

Outros exemplos e análises em outra escala vão confirmar que esta lógica se repete ao longo da produção do programa em pauta, como será demonstrado a seguir.

## 4. A PRODUÇÃO DO PMCMV NO VETOR 4

Por uma questão de método e recorte territorial, este estudo se restringirá à análise do Vetor 4 de Expansão Metropolitana da RMC (Vetor 4) – conforme definido pelo Plano diretor de Campinas de 2006 -, compreendido pela rodovia SP-340 – Governador Doutor Adhemar Pereira de Barros (conhecida vulgarmente como Mogi-Campinas, observar Figura 1), e pelas cidades que o compõe: Jaguariúna; Santo Antônio de Posse e Holambra. Os municípios de Mogi Mirim e Mogi Guaçu, apesar de não terem sido incluídos na lei que oficializa a Região Metropolitana, também serão alvo de estudo, considerando-se que ambos possuem ligação intrínseca nas dinâmicas regionais e proximidade territorial da sede e dos outros municípios envolvidos. A escolha desta delimitação se deu pela relevância da evolução urbana da região, pela disposição para o crescimento urbano nos próximos anos, pelo despertar do interesse econômico no local, pelo número de empreendimentos que se utilizaram dos recursos do PMCMV, bem como pela escassez de pesquisas científicas neste vetor. No Vetor 4, a produção dos empreendimentos que tiveram aporte do PMCMV também apresentam concentração maior nas bordas da malha urbana consolidada, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Localização dos empreendimentos do PMCMV (faixa 1), identificados em laranja, ao longo do Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas – Fonte: Silva, J. M. P, 2014. (Adaptações: Vetor 4 destacado em vermelho; identificação das cidades em branco)

Na Figura 2 é possível identificar, ao longo do Vetor 4 (destacado em vermelho), as cidades delimitadas para o estudo e a identificação dos empreendimentos construídos (marco laranja). A cidade de Holambra ainda não conta com nenhum empreendimento edificado. Nas demais cidades, ainda em escala regional, a localização identificada responde à mesma lógica daquela apresentada na RMC. Os empreendimentos se localizam às margens da malha urbana consolidada.

Uma análise em outra escala, a intraurbana, permite outras análises. Para esta, foi escolhida a cidade de Jaguariúna, por ser a única que aparenta, na escala regional, ter conseguido inserir os conjuntos habitacionais Jaguariúna I e II na malha urbana consolidada. É através da análise na escala intraurbana, neste exemplo, que se percebe a necessidade da investigação mais próxima do objeto.

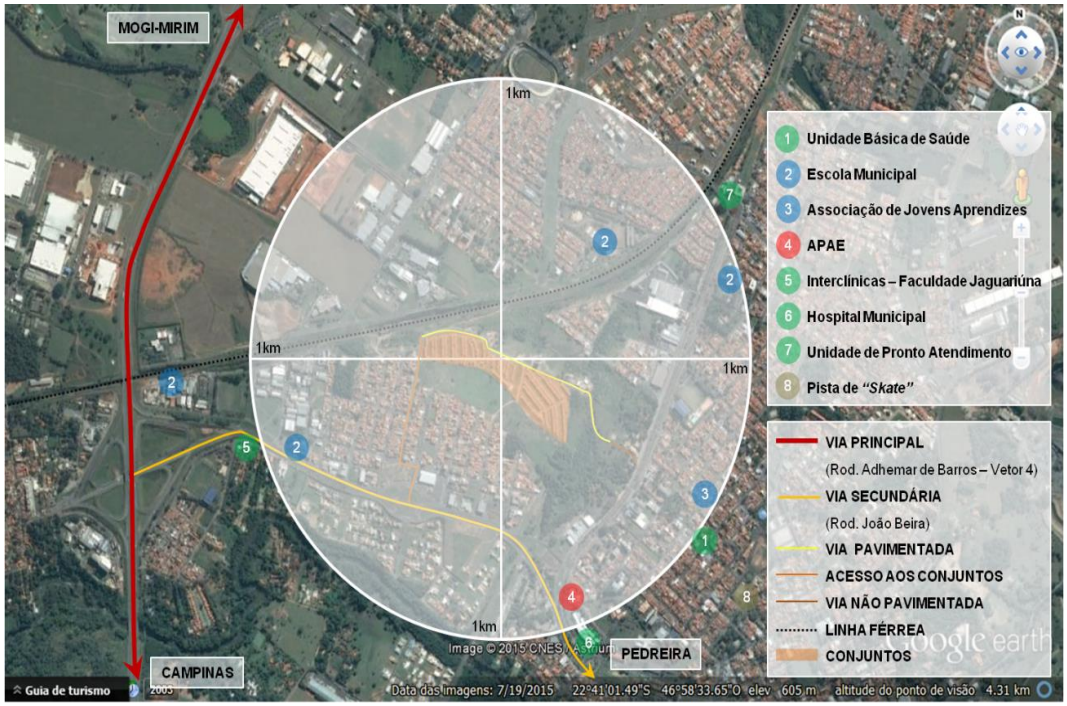


Figura 3 – Mapa de localização dos Conjuntos Jaguariúna I e II – Fonte: adaptado do Google Earth, de acordo com as informações encontradas no site da Prefeitura Municipal de Jaguariúna.

Na Figura 3 traçou-se uma circunferência de raio igual a 1 km, a partir do centro dos dois conjuntos analisados – Jaguariúna I e Jaguariúna II. Pode-se perceber que os equipamentos públicos se localizam muito próximos da borda da circunferência, ou fora dela. A exceção é uma escola municipal, representada pelo círculo azul de numeração 2, que está no meio do quadrante superior direito da circunferência. Este equipamento dista, aproximadamente, 500 metros (em linha reta) dos conjuntos. Porém, existe uma barreira física que os separa, a linha férrea representada em linha preta tracejada. Esta barreira faz com que a distância de 500 metros em linha reta se transformem em quase 2 km de caminhada entre a escola e os conjuntos.

Com a análise da implantação dos dois conjuntos, ressalta-se a importância da averiguação da localização dos empreendimentos em escalas diferentes. O empreendimento que, a princípio, parece estar bem localizado na escala regional, ao ser confrontado com a realidade intraurbana, pode ter sua localização questionada. Reis Filho (2006, p. 81) explica que "na escala regional, a imagem é de continuidade; na escala urbana (intra-urbana), é de descontinuidade".

Reis Filho (2006; 2009), explica que a dispersão urbana é caracterizada por uma área urbanizada que apresenta as mesmas condições de infraestrutura (como instalações

hidrosanitárias, eletricidade, pavimentação, e etc.) de uma centralidade próxima. Explica, também, que os resultados desse fenômeno já são sentidos em diversos países, através da formação das regiões metropolitanas; verticalização e congestionamento de áreas já urbanizadas; elevação dos preços dos imóveis; dispersão periférica; e esvaziamento dos centros. Estes, entre outros, são possibilitados pela lógica rodoviarista e baseado no transporte de cargas e passageiros "ponto a ponto" que se fazem amplamente presentes no território brasileiro.

Mesmo com o intuito de se produzir habitação em boa localização, traduzido na legislação do PMCMV, os interesses particulares, somados ao "nó da terra", dificultam que esse intuito seja uma realidade, ao menos por enquanto.

## 5. A PRODUÇÃO DO PMCMV E AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são delimitadas com o intuito de direcionar o uso de determinada área para o desenvolvimento de Habitação de Interesse Social (HIS). Oliveira (2001), ao analisar os instrumentos do Estatuto da Cidade, explica que a lei de zoneamento busca definir uso e ocupação, separando as cidades em zonas homogêneas. Neste sentido, as ZEIS buscam preservar, no território, os interesses das classes de mais baixa renda. Além de organizarem o território e garantir o interesse social, essas zonas especiais também podem apresentar parâmetros legais mais brandos, viabilizando o acesso da população com dificuldades econômicas ao mercado formal. Isto se deve ao fato de que muitos padrões urbanísticos previstos na legislação (como a Lei Federal n° 6.766/79, com redação alterada pela Lei 9.785/99) se tornam inviáveis para estas camadas. O município, órgão tido como responsável pelo ordenamento territorial das cidades pela Carta Magna brasileira, é o responsável por demarcar as ZEIS, visando a integração da população mais necessitada.

Parece se tornar clara a necessidade da aliança entre a produção do PMCMV e as ZEIS. Rolnik (2010, p. 42) defende que as ZEIS "são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular", e que "elas estão

diretamente ligadas à construção de novas moradias, objetivo principal do Programa Minha Casa Minha Vida". A mesma autora explica que as ZEIS servem para

> assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para os mais pobres (...) ampliar a oferta de terras urbanizadas e bem localizadas para as parcelas de baixa renda da população (...) regular o mercado de terras urbanas (...) aumentar a capacidade de negociação da prefeitura com proprietários de terras (Rolnik, 2010, p. 43)

Porém, mesmo com a clara conexão entre a produção de habitação bem localizada e a demarcação de ZEIS, uma averiguação nos municípios estudados não reflete o uso deste instrumento como estruturador de um sistema de habitação, como revela a Figura 4.

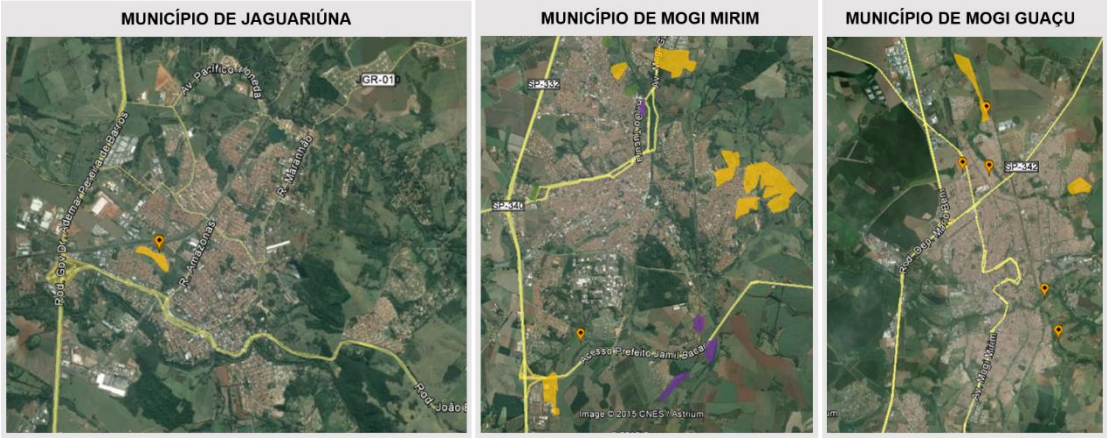


Figura 4 – Confronto entre a localização dos empreendimentos do PMCMV e a demarcação de ZEIS em Jaguariúna, Mogi Mirim e Mogi Guaçu – Fonte: Silva, J. M. P, 2014. (Adaptação: em laranja, ZEIS demarcadas pelo município já ocupadas; em roxo, ZEIS demarcadas pelo município ainda vazias)

A Figura 4 mostra uma comparação entre a localização dos empreendimentos construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Jaguariúna, Mogi Mirim e Mogi Guaçu, respectivamente. Nos outros dois municípios que integram o Vetor 4 em estudo, Holambra e Santo Antônio de Posse, não foi possível fazer a comparação, pois não possuem ZEIS instituídas na legislação municipal.

Analisando os mapas apresentados na Figura 4, é possível verificar que a demarcação das ZEIS pelos municípios, quando comparada com a produção habitacional do PMCMV, corrobora com a leitura de Rolnik (2010), ao se observar que

apenas dois empreendimentos estão localizados em zonas especiais. Este fato evidencia que o planejamento urbano destes municípios aparentemente não considera a potencialidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, sobretudo quando da aplicação dos recursos do Programa em tela, independente do momento de demarcação das zonas.

A falta de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na produção do PMCMV reforça o caráter econômico do Programa. Se a principal intenção do Programa fosse garantir o direito à moradia digna e à cidade, certamente seria necessário – e natural – que se fossem aplicados os instrumentos criados para tal e regulamentados por tal Estatuto. Para Oliveira (2015, p. 17), "o padrão de ação privado, pautado na lucratividade, pressiona o PMCMV no sentido de se adequar aos padrões do mercado, onde o acesso a bens e serviços urbanos e a localização dos conjuntos se definem por critérios puramente econômicos".

No exemplo de Mogi Mirim, apresentado na Figura 4, ainda que a cidade tenha demarcado as ZEIS no território, e mesmo tendo zonas desocupadas, o Programa se utilizou de outras áreas, fora das ZEIS, para a execução de conjuntos. Este fato revela falta de consonância entre o planejamento urbano feito pelo Estado e o emprego dos recursos advindos do Programa federal.

## 6. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA NO VETOR 4

Rolnik (2015), analisa a produção do PMCMV na RMC através do conceito de segregação espacial. Para ela, os conjuntos habitacionais produzidos na região colaboram para intensificar a segregação existente, à medida que: (a) são produzidos em terrenos privados na borda da malha urbana e reproduzem a segregação socioespacial das cidades brasileiras; (b) compreendem a moradia para baixa renda como mercadoria e oportunidade de negócio; (c) respondem à normas atreladas à macroeconomia, em detrimento da legislação (SNHIS[3] e PlanHab[4]); (d) respeitam às regras do PMCMV que, atrelado às construtoras privadas, determina a reprodução do modelo periférico; (e) atendem ao custo máximo da unidade habitacional, comprometendo a qualidade do projeto, visto que os atributos urbanísticos não influenciam no lucro das construtoras; e (f) para possibilitar o aumento dos lucros, são

[3] SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
[4] PlanHab – Plano Nacional de Habitação de Interesse Social

feitos megaempreendimentos desastrosos. A segregação, socioeconômica e socioespacial, lida por Rolnik (2015), é facilmente identificada no território da RMC. Observe-se a Figura 5.

Figura 5 – Caracterização da segregação socioespacial e socioeconômica, acentuada pelos empreendimentos do PMCMV na RMC, demarcados em laranja – Fonte: Silva, J. M. P, 2014. (Adaptações, de acordo com Rolnik, 2015: em vermelho, rodovia Anhanguera; em roxo, Vetor 4 de Expansão da RMC; à esquerda, quadro com as regiões "pobres"; à direita, quadro com as regiões "ricas")

Rolnik (2015), caracteriza a rodovia Anhanguera (SP-330) como a "cordilheira da riqueza", que separa a população entre maiores e menores rendimentos. Como observa-se na Figura 5, na região sudoeste está concentrada a população de menor renda, compreendida pelo bairro de Campo Grande (Campinas) e as cidades de Hortolândia, Monte-Mor, Sumaré e Santa Bárbara d'Oeste. Já a região nordeste concentra a população de maior renda, compreendida pelos bairros centrais, *shoppings centers* de maior importância, condomínios horizontais de alto padrão e as cidades de Paulínia, Jaguariúna, Holambra, Vinhedo e Valinhos. É certo que as cidades do setor sudoeste, de forma geral, apresentam menores índices de desenvolvimento (IDH, PIB, renda *per capta,* etc.), se comparadas com as cidades da região nordeste, revelando a segregação.

A maior concentração de empreendimentos do programa, claramente, está na região sudoeste. Não por acaso, uma vez que a terra é mais barata nesta região, o que viabiliza a construção dos empreendimentos em atendimentos às normas do

programa. Este fato comprova a tese da autora e a caracterização da segregação urbana na RMC.

As consequências dessa segregação para as cidades e para a população são muitas. Segundo Villaça (2003), ocorre a segregação quando há dominação política, ideológica e econômica. O mercado, usado como instrumento da dominação e da exclusão, é retratado na manifestação espacial, como no exemplo. O espaço urbano se torna cenário da segregação de natureza socioeconômica. A segregação espacial urbana está vinculada, principalmente, à acessibilidade, entendida como facilidade (ou dificuldade) da locomoção pelo território. A acessibilidade está ligada ao tempo e custo do deslocamento, sendo que o custo é relativo – o transporte é mais caro, relativamente, para a população de mais baixa renda, pois representa uma porção maior de seus rendimentos.

Maricato (2015) analisa que, enquanto o programa investe em habitação para baixa renda, a especulação imobiliária cresce em taxas altíssimas. Entre 2008 e 2015 (sendo que o PMCMV é lançado em 2009), o preço médio dos imóveis subiu 265,2% no estado do Rio de Janeiro e 218,2% no estado de São Paulo – os dois estados de maior concentração da produção habitacional do programa.

Maricato (2015) explica esse fenômeno baseando-se no fato de que a habitação é uma mercadoria especial, como visto anteriormente. Seu vínculo com a terra a torna não reproduzível. Soma-se a este fato o controle estatal frágil da terra (mesmo com as leis e planos citados). Esta soma resulta em grande especulação imobiliária não controlada, que também contribui para o aumento da segregação urbana socioeconômica e socioespacial.

A fim de caracterizar a segregação urbana no Vetor 4 de Expansão da RMC, utilizou-se um estudo de caso, de um empreendimento no município de Mogi Guaçu, o Condomínio Residencial Jardim Primavera. A Figura 6 representa a localização do empreendimento em relação ao município de Mogi Mirim.

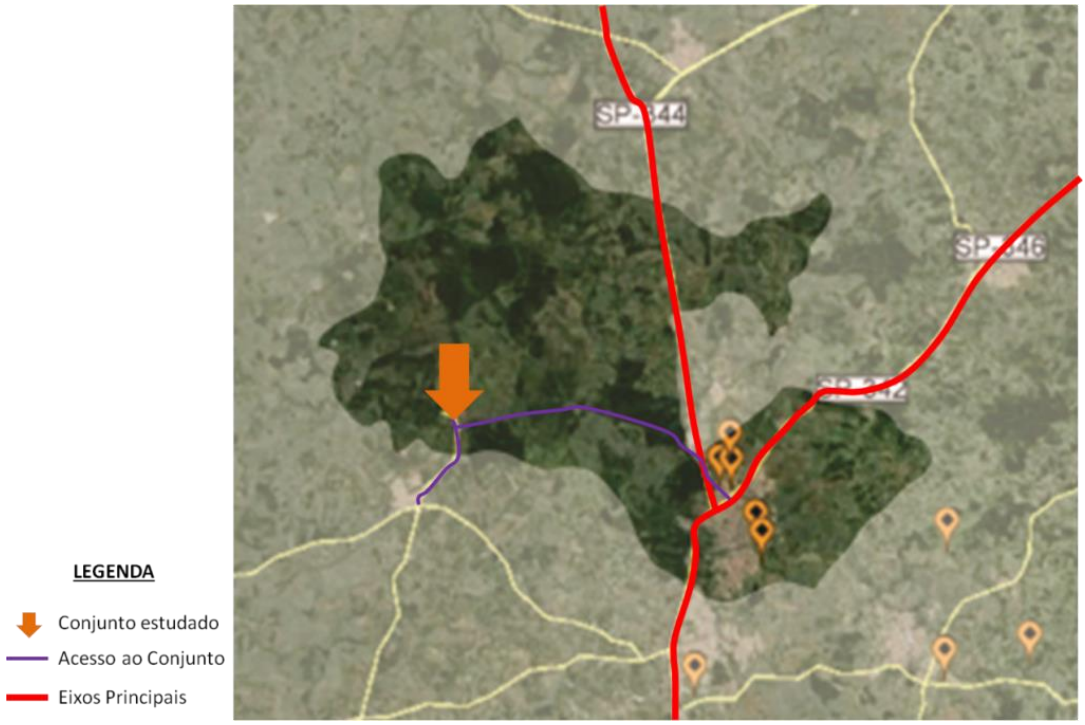


Figura 6 – Localização do Condomínio Residencial Jardim Primavera – Fonte: Silva, J. M. P, 2014. (Adaptações de acordo com a legenda).

O Condomínio Residencial Jardim Primavera é um exemplo de segregação urbana que acontece no Vetor 4. Ainda que pertença ao município de Mogi Guaçu, o empreendimento tem conexão mais fácil com município de Conchal. Entre o conjunto e o centro de Mogi Guaçu são 28 km, ou 30 min de transporte particular. Esses valores são reduzidos para 8 km e 8 min até Conchal. A diferença entre os municípios de Conchal e Mogi Guaçu fica clara na comparação dos índices de desenvolvimento. Conchal possui, segundo o IBGE[5], IDH (2010) de 0,708; e índice da pobreza de 35,93%. Enquanto Mogi Guaçu, segundo o IBGE[6], IDH (2010) de 0,774; e índice da pobreza de 18,06%. Além disso, os IPVS para as duas cidades é de, respectivamente, 60% em média e alta vulnerabilidade; e 74% em baixa e muito baixa vulnerabilidade. Além disso, é possível identificar – no território em tela – os princípios da urbanização dispersa tratados por Reis Filho, apresentados anteriormente.

Os dados apresentados revelam a diferença na qualidade de vida oferecida pelos municípios em questão. Ao se observar que o empreendimento em tela possui maior

[5] Dados obtidos em consulta ao aplicativo "@cidades" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=351220>. Acesso em 10 nov. 2015.
[6] Dados obtidos em consulta ao aplicativo "@cidades" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=353070>. Acesso em 10 nov. 2015.

ligação com o município que apresenta os piores índices de desenvolvimento, mesmo sendo sediado no outro, revela-se a segregação. Outra análise importante é a área envoltória do conjunto, caracterizada na Figura 7.

Figura 7 – Análise do Condomínio Residencial Jardim Primavera – Fonte: Silva, J. M. P, 2014. (Adaptações de acordo com a legenda). Fotografias capturadas em 04 nov. 2015. 7A: acesso ao condomínio; 7B: parque público; 7C e 7D: comércio local; 7E: base comunitária de segurança.

A característica da área do entorno do empreendimento em tela revela as diferenças significativas entre este e a área central de Mogi Guaçu, e ao mesmo tempo, a proximidade com as características da cidade de Conchal. As rodovias que dão acesso ao local têm características diferentes, sendo mais convidativa a ligação com a segunda cidade. Isto somado à proximidade física e aos índices de desenvolvimento, caracteriza a segregação urbana presente.

Fica claro que os empreendimentos produzidos com o aporte financeiro do Governo Federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida, contribuem para reforçar a segregação urbana, socioeconômica e socioespacial, existente na Região Metropolitana de Campinas. Igualmente, essa produção, ao ser analisada em outra escala, ao longo do Vetor 4, também contribui para a segregação neste recorte territorial.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para cada conceito trazido, para cada análise feita, existe um estudo que observa os problemas e consequências de determinada ação no campo da habitação de

interesse social. Para o “nó da terra”, que não permite um acesso igualitário à moradia bem localizada, existem os instrumentos de controle estatal da terra. Para uma boa localização dos empreendimentos do PMCMV, que à maneira como vêm sendo feitos, corroboram para a segregação urbana, existem os instrumentos do Estatuto da Cidade, como as ZEIS.

Dessa forma, não é por falta de conhecimento teórico que a reprodução de imensos conjuntos habitacionais, afastados da malha urbana consolidada que concentra emprego e renda, é uma prática que colabora com a segregação urbana. Tampouco, que a segregação urbana possuí desastrosas consequências para as cidades, como o tráfego caótico e os altos índices de criminalidade.

Em suma, conclui-se que os interesses particulares de poucos, na investida da reprodução do capital, se sobressaem ao interesse comum, com a anuência e, por vezes, suporte do Estado, que tem se expressado nos conjuntos do PMCMV edificados no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Chiochetta, M. *Implicações do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) nas Habitações Contratadas na Planta pelo Programa Minha Casa Minha Vida*. 2011. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. 2011. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/biblioteca/php/index.php?codObra=0&codAcervo=199315&posicao_atual=128&posicao_maxima=127&tipo=bd&codBib=0&codMat=&flag=&desc=&titulo=Publica%E7%F5es%20On-Line&contador=0&parcial=&letra=I&lista=E>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Freixo, M. *Democracia e Cidade*. Folha de São Paulo, 11 ago. 2015. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcelo-freixo/2015/08/1667009-democracia-e-cidade.shtml>. Acesso em 17 ago. 2015.

Hackradt, P. W. *Desastres Ambientais e Políticas Habitacionais: o caso da COHAB-CT e do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2012. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. 2012.

Maricato, E. *A terra é um nó, na sociedade brasileira ... também nas cidades*. Cultura Vozes. Petrópolis: Ed. Vozes, v. 93, n.6, p. 7-22, 1999.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.

Mello, F. *Painel do Leitor*. Folha de São Paulo, 16 ago. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2015/08/1669274-assessor-de-kassab-comenta-coluna-de-marcelo-freixo.shtml>. Acesso em 17 ago. 2015.

Oliveira, F. J. G. de.; Soares, T. de O. *Os Limites da Integração e das Políticas Territoriais na Escala Local: a ação dos municípios no planejamento territorial*. *Scripta Nova,* v. XVI, n. 418 (56), 01/11/2012. Barcelona, 2012.

Oliveira, I. C. E. de. *Estatuto da Cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Oliveira, J. C. P. de. As dimensões coorporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre uma a política social e a política econômica. In: *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, XVI, 2015, Belo Horizonte, Anais... Belo Horizonte, ENANPUR, 2015, pp. 1-18. Disponível em: < http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=521>. Acesso em 29 out. 2015.

Rolnik, R. *O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação*. Cadernos Metrópole/Observatório das Metrópoles, São Paulo, p. 127 - 154, 18 maio 2015.

Rolnik, R.; Reis, J.; Klintowitz, D.; Bischof, R. *Como Produzir Moradia Bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?* 2010. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Guia).

Villaça, F. *A Segregação Urbana e a Justiça (ou a Justiça no injusto espaço urbano)*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, n. 44, p. 341-346, jul./set. 2003.

Caio Maroso – cmaroso@faj.br

Arquiteto e Urbanista. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho. Mestrando em Urbanismo pelo POSURB – Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, ao abrigo de uma Bolsa-taxa de mestrado concedida pela CAPES. Professor da Faculdade Jaguariúna - FAJ. Com experiência em elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos.

Luiz Augusto Maia Costa – luiz.augusto@puc-campinas.edu.br

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (POSURB PUC-Campinas) e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Graduado em Filosofia pela Universidade Católica de Salvador, graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo.