



**EIXO TEMÁTICO:**

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

## **A Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana da Baixada Santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão socioterritorial**

*The Production of MCMV Program in the metropolitan area of Santos: reaffirmation of the metropolitan dynamics and socio-territorial exclusion*

*La producción del Programa de MCMV en el área metropolitana de Santos: la reafirmación de la configuración metropolitana y la exclusión socio-territorial*

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti (1);

RUFINO, Maria Beatriz Cruz (2)

(1) Mestre e doutoranda FGV-SP - Coordenadora do urbanismo Projeto Litoral Sustentável - Instituto Pólis; email: danielle@polis.org.br

(2) Professor Doutor, Universidade de São Paulo, USP – FAU, São Paulo, SP, Brasil; email: beatrizrufino@usp.br



## **A Produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana da Baixada Santista: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão socioterritorial**

*The Production of MCMV Program in the metropolitan area of Santos: reaffirmation of the metropolitan dynamics and socio-territorial exclusion*

*La producción del Programa de MCMV en el área metropolitana de Santos: la reafirmación de la configuración metropolitana y la exclusión socio-territorial*

### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo analisar a produção de moradia pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Nesse sentido procuramos desenvolver a discussão da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do programa minha casa minha vida considerando a configuração metropolitana dessa região e as demandas habitacionais nela existentes, iluminando os conflitos e contradições relacionados à lógica de produção habitacional imposta pelo programa, que tende a impulsionar a emergência de novas desigualdades nas periferias e ampliar o espraiamento urbano da região. De uma maneira geral, a inserção metropolitana da produção do MCMV na RMBS reafirma a configuração espacial marcada pela segregação socioterritorial, com exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, estando à produção das unidades mais condicionada a viabilidade econômica dos empreendimentos do que a lógica da demanda habitacional e dinâmica urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** configuração metropolitana, baixada santista, segregação

### **ABSTRACT**

*This paper intends to analyze the production of housing by Minha Casa Minha Vida Program (MCMV) in the Metropolitan Region of Santos (RMBS). In this sense we develop the discussion of the quality of urban integration of these production considering the metropolitan setting of this region and the existing housing demands, illuminating conflicts and contradictions related to the logic of housing production imposed by this program, which tends to drive the emergence of new inequalities in the peripheries and expand the sprawl. In general, the inclusion of the production of MCMV in the metropolitan area in RMBS reaffirms the spatial configuration of socio-territorial segregation, excluding the poorest of the central areas, with the production of the units subject to economic of projects than logic of housing demand and urban dynamics.*

**KEYS-WORDS:** metropolitan configuration, Metropolitan Region of Santos (RMBS), segregation

### **RESUMEN**

*Este trabajo tiene como objetivo analizar la producción de viviendas del Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) en la Región Metropolitana de Santos (RMBS). Se desarrolla la discusión de la calidad de la integración urbana de las empresas del programa teniendo en cuenta la configuración metropolitana y las demandas existentes en materia de vivienda, iluminando los conflictos y las contradicciones relacionadas con la lógica de la producción de viviendas impuesta por el programa, que tiende a impulsar el surgimiento de nuevas desigualdades en las periferias y ampliar la expansión urbana. En general, la inserción metropolitana de la producción de MCMV en la RMBS confirma la configuración espacial marcada por la segregación socio-territorial, con exclusión de los más pobres de las porciones centrales, con la producción de las unidades sujetas a la viabilidad económica de los proyectos y no a la lógica de la demanda de vivienda y de la dinámica urbana.*

**PALABRAS-CLAVE:** configuración metropolitana, Región Metropolitana de Santos (RMBS), segregación



## 1 INTRODUÇÃO

Fundados no discurso do grande déficit habitacional no Brasil, na ascensão das classes C e D e na disponibilidade de financiamento no âmbito do SFH, grande parte da produção de moradia no país tem sido direcionada para o chamado segmento econômico. Visando assegurar a ampliação dos ganhos na produção de habitação para este segmento, evidencia-se a articulação de três estratégias fundamentais: padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos. Estas estratégias dão início a uma importante mudança na lógica de produção das áreas das periferias metropolitanas, que apresentavam disponibilidade de grandes glebas e terrenos mais baratos.

Nesse contexto de euforia e lançamentos grandiosos, a crise internacional de 2008, colocou em ameaça a possibilidade de venda dos empreendimentos em construção, impondo ainda sérias dificuldades financeiras às grandes empresas que naquele momento detinham grande soma de investimentos imobilizados em bancos de terra.

Nesse momento, a retórica da importância da atividade da construção imobiliária foi reforçada, seja pelo seu papel na provisão de novas habitações que contribuiriam para a solução do 'déficit habitacional', seja como motor de reativação da economia nacional, legitimando a condução de massivos esforços para ampliação dos financiamentos e subsídios ao setor. Estes esforços ganharam status de programa federal de habitação e de política anticíclica, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em março de 2009 e a promessa de produção de um milhão de casas. Em junho de 2011, foi lançada a segunda etapa do Programa, considerando agora a construção de mais dois milhões de habitações, chegando à meta de 3,4 milhões em 2014.

Com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o Programa MCMV estabeleceu um conjunto de subsídios proporcionais à renda das famílias. Além dos subsídios, o programa garantiu o aumento do volume de crédito para aquisição e produção de moradias, a redução de juros, e segurança ao negócio imobiliário a partir da criação do Fundo Garantidor da Habitação - que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO ET AL, 2011).

Segundo dados do Ministério das Cidades, nos últimos 4 anos foram investidos mais 190 bilhões de reais, considerando os subsídios diretos e linhas de crédito disponibilizadas. Esses recursos foram responsáveis pela contratação 2.980.177 unidades imobiliárias em todo o Brasil.

O programa está atualmente dividido em três faixas de renda (1, 2, 3). Na faixa 1, que abrange as famílias com renda até 1.600 reais, os subsídios podem chegar até 96%, dependendo da renda da família. Nesta faixa o crédito disponibilizado para as famílias deve ser pago em 10 anos. Na faixa de 2, os subsídios podem chegar até 25.000 reais e o crédito disponibilizado deve ser pago em 30 anos. Na faixa 3 não existe subsídios diretos, mas cumpre lembrar que os juros do crédito disponibilizado são bastante inferior aos do mercado, e conta-se ainda com isenção de taxas e impostos .

Quando se passou a analisar o processo de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas, verificou-se a predominância de localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, e o predomínio de grandes conjuntos habitacionais. Tais características tendem a reforçar, em territórios já precários, situações de



exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas frente a ampliação de dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Além disso, observa-se também em muitos casos a desconexão do programa com a concentração dos déficits e políticas habitacionais locais.

Estas questões motivaram um grupo de pesquisadores, no âmbito do edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012, a submeterem pesquisas de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, tendo como questão central a inserção urbana dos empreendimentos.

Cada vez mais a questão da inserção urbana dos conjuntos habitacionais é um dos temas centrais de discussão sobre políticas habitacionais, particularmente em países que vivem ou já viveram experiências de produção de massa de habitações populares por programas impulsionados por governos. Embora em cada um dos contextos nacionais o tema ganhe contornos específicos, o elemento comum que caracteriza o debate se refere às consequências urbanísticas e sociais da implantação de habitações populares de forma massiva, localizada predominantemente em áreas menos valorizadas das cidades, marcadas por alguma forma de precariedade em termos urbanísticos, por pouca ou nenhuma diversidade funcional e pela extrema homogeneidade social de seus moradores.

O impacto urbanístico desta localização nas cidades e sobre a vida das famílias tem sido trabalhado na literatura através do conceito de segregação socioespacial, tópico que se constitui uma das articulações mais frequentes, mas também mais difíceis de estabelecer na teoria e na investigação das ciências sociais: a que liga as dimensões econômicas, culturais e políticas com as dimensões espaciais da realidade social (SABATTINI e SIERRALTA, 2005).

Ao tratarmos da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, tanto do ponto de vista da segregação socioespacial vigentes em cada um dos municípios analisados, como do ponto de vista de seus impactos nas vidas das famílias moradoras, estabeleceu-se como premissa a construção de um diálogo deste debate com a discussão das políticas habitacionais contemporâneas, considerando os estudos que já realizaram avaliações deste tipo em outros contextos.

O Instituto Pólis, que já acumulava importantes reflexões sobre a Região metropolitana da Baixada Santista<sup>1</sup>, selecionou Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) para o desenvolvimento de suas análises. A pesquisa<sup>2</sup> sobre a produção de moradia pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) busca analisar a inserção urbana e territorial dos empreendimentos na região, utilizando-se de estudos de natureza quantitativa e qualitativa, sobre empreendimentos selecionados que expressem diferentes situações de inserção urbana na metrópole, focando principalmente os empreendimentos da faixa 01.

---

<sup>1</sup> O Instituto Pólis, em convênio com a Petrobras, desenvolveu o Projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social - em 13 municípios do litoral paulista – incluindo a Região Metropolitana da Baixada Santista e o Litoral Norte - com o objetivo de contribuir no desenvolvimento sustentável da região. No âmbito deste projeto foram desenvolvidos um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista e uma Agenda de desenvolvimento sustentável para os municípios e para a região. Cf. Saule Jr et al (2013) e Saule Jr et al (2014).

<sup>2</sup> A pesquisa foi coordenada pelo Prof. Nelson Saule Jr. com a participação dos pesquisadores: Danielle Cavalcanti Klintowitz; Maria Beatriz Cruz Rufino; Ana Cristina Ferreira; Carolina Frignani; Felipe Moreira; Filipe Barreto; Luiz Kohara; Margareth Uemura e Natasha Menegon.



Para o desenvolvimento deste artigo, procuramos apresentar a discussão da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos do programa minha casa minha vida considerando a dinâmicas urbanas e metropolitanas dessa região e as demandas habitacionais nela existentes, visando iluminar os conflitos e contradições relacionados à lógica de produção habitacional imposta pelo programa.

Para o desenvolvimento destas ideias, estruturou-se este artigo em três partes principais. Na primeira parte apresentamos a configuração metropolitana deste território e as principais demandas habitacionais, discutindo as particularidades dos municípios. Esta contextualização nos permite avaliar com mais detalhe a implementação do programa na RMBS, desenvolvida na segunda parte. Na terceira parte procuramos discutir as implicações do programa avaliando as dinâmicas metropolitanas e urbanas resultantes e os impactos na vida dos novos moradores a partir de questionários aplicados em dois empreendimentos.

## **2 CONFIGURAÇÃO METROPOLITANA E AS DEMANDAS HABITACIONAIS NA RMBS**

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi institucionalizada em 1996, a partir da Lei complementar estadual nº 815/1996, sendo constituída por nove municípios - Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

O crescimento urbano dos municípios da região deu-se de forma imbricada com o crescimento da base econômica a partir das cidades do núcleo da metrópole – Santos e Cubatão.

O dinamismo econômico do litoral paulista esteve historicamente pautado pela relevância do porto de Santos, das grandes indústrias de base de Cubatão e das infraestruturas produtivas relacionadas à cadeia de petróleo e gás. Além dessas atividades econômicas, deve-se destacar o veranismo, responsável pela forte dinâmica imobiliária, que através da construção de segundas residências deu grande impulso à dispersão da urbanização em diferentes municípios da RMBS.

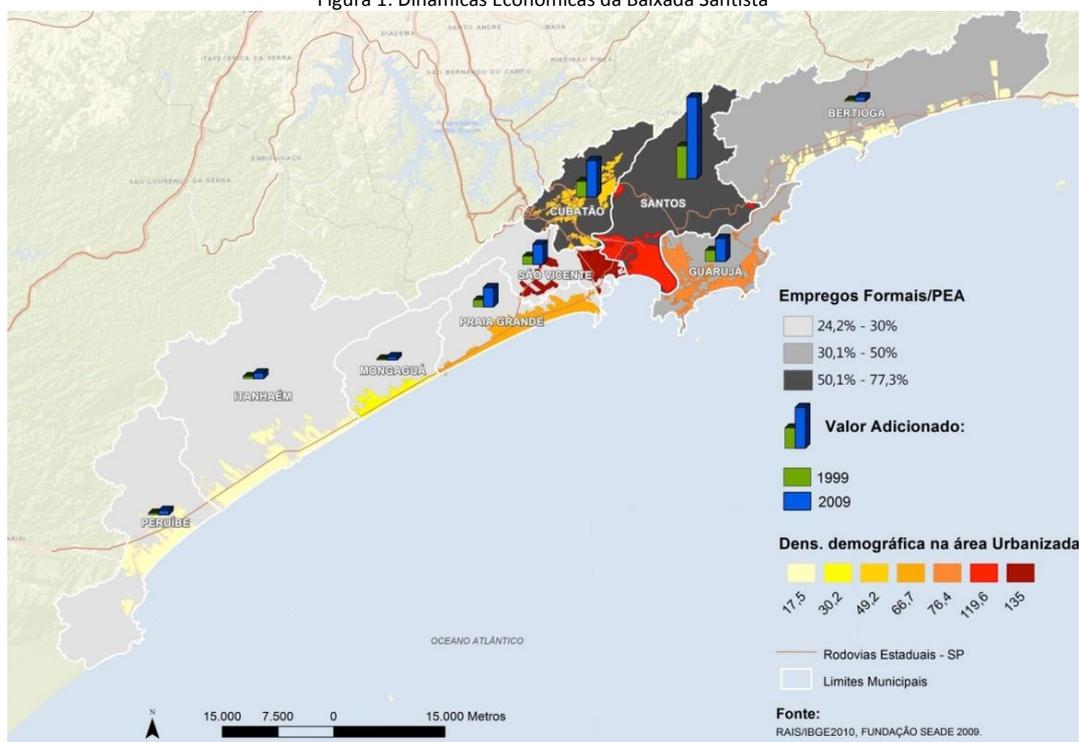
Este padrão de desenvolvimento, produto do conjunto destas atividades econômicas predominantes, resultou em uma forte concentração de investimentos e repercutiu diretamente na disparidade das condições de infraestrutura e acesso a emprego nos diferentes municípios, gerando ainda tensões ambientais, pela grande quantidade de áreas protegidas da região, estando 60% do território inserido em unidades de conservação. O padrão de concentração econômica repercute diretamente nas características do mercado de trabalho, com o predomínio de empregos formais nos Municípios de Santos, Guarujá, Cubatão.

Santos destaca-se como principal centro de comércio e serviços de todo o litoral. Cubatão apresenta um perfil diferenciado, com grandes empresas que compõem o polo petroquímico, oferecendo mais empregos na indústria e pouco destaque no setor de comércio e serviços. Quando se observa a relação entre a concentração de empregos formais e população economicamente ativa nos diferentes municípios da Baixada (ver figura 01), verifica-se a situação privilegiada de Santos e Cubatão.

Ao mesmo tempo a frágil relação entre estes dois indicadores nos demais municípios nos revela importantes características da metrópole, complementados por outros dados. Por um lado a consolidação de municípios dormitório, como é claramente o caso do município de São Vicente, onde existe uma intensa dinâmica de movimentos pendulares diários dos trabalhadores, repercutindo nas problemáticas condições de mobilidade da região,

representada por importantes gargalos infraestruturais. Por outro lado, a fragilidade e o isolamento econômico dos municípios da porção sul da baixada, que são caracterizados por grande informalidade e pouca articulação com o núcleo central da baixada.

Figura 1: Dinâmicas Econômicas da Baixada Santista



Fonte: Rais/IBGE, 2010; FUNDAÇÃO SEADE, 2009

Essa concentração econômica também é evidenciada quando se observa os Valores Adicionados (VAs)<sup>3</sup> absolutos e per capita dos diferentes municípios da baixada (ver tabela 01).

Tabela 1: Dinâmicas Econômicas da RM Baixada Santista

Municípios	Valor adicionado 1999 (em milhões R\$)	Valor adicionado 2009 (em milhões R\$)	Taxa de crescimento 1999 -2009	VA per capita (em R\$)
Mongaguá	146	419	186,30%	9.056
Peruíbe	210	572	172,40%	9.564
Itanhaém	311	768	146,60%	8.820
Praia Grande	941	2.579	173,90%	9.840
São Vicente	1.107	2.699	143,70%	8.118
Santos	4.322	10.881	151,70%	25.945
Cubatão	2.078	4.845	133,20%	40.808
Guarujá	1.492	3.089	107,10%	10.625
Bertioga	176	612	247,50%	12.855

Fonte: Seade, 1999, 2009.

Embora todos os municípios da RMBS tenham evidenciado um importante crescimento econômico na última década, a análise desses números mostra economias de porte muito diferenciados, ficando evidente a fragilidade da base econômica dos municípios da região sul da baixada – Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

<sup>3</sup> Medida de riqueza que capta o valor de toda a produção de bens e serviços.

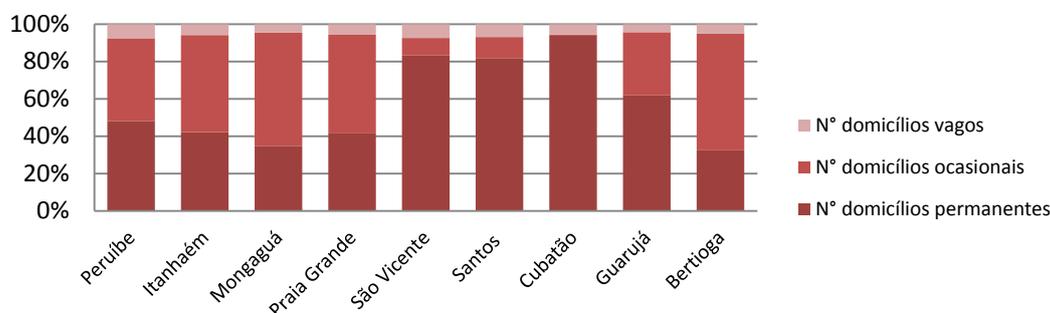
Apesar dos elevados VAs dos municípios do polo da RMBS, deve-se ressaltar que em muitos casos a população local pouco participa desta acumulação econômica, já que grande parte das grandes empresas que atuam na região não tem sede na mesma, e muito da riqueza produzida não é retida nos municípios. Estas cadeias produtivas com expressiva acumulação de riqueza, como observadas em Santos e Cubatão, também não são capazes gerarem empregos em número suficiente para absorver toda a população da região. Essa exclusão pode ser vista na permanência de indicadores negativos, como altas taxas de informalidade, predomínio de baixos salários altos, além dos altos percentuais de déficit habitacional.

Os municípios da região apresentaram um processo de adensamento e ampliação da área urbana que foi acompanhado pelo surgimento das primeiras ocupações irregulares, em áreas de proteção e encostas de morros e cortiços nas áreas centrais de Santos. Esse processo de expansão esteve também associado ao interesse imobiliário gerado pelo veranismo, relacionado às características de balneário existentes em municípios de todo o litoral paulista.

O processo de exclusão socioespacial levava assim a população mais pobre a ocupar áreas protegidas e de risco como fundo dos vales e as escarpas da Serra do Mar, enquanto a alta renda ocupava a orla marítima.

A concentração de domicílios de uso ocasional é significativa na maior parte dos municípios analisados, chegando, em alguns casos, a metade dos totais de domicílios. A importância desses domicílios revela a força da atividade do veraneio na região da Baixada Santista, especialmente nos municípios ao sul da baixada e em Bertioga.

Gráfico 1. Condição de ocupação dos domicílios particulares recenseados  
 % Domicílios recenseados



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Polis

Entretanto, percebe-se que existe na última década de 2000, em toda a região, com exceção de Bertioga e Itanhaém, uma tendência de fixação da população. Os dados do IBGE mostram um crescimento mais significativo dos domicílios de uso permanente em comparação com o crescimento dos domicílios de uso ocasional.

Tabela 2. Variação no número de domicílios segundo condição de ocupação - Censo 2000 - 2010

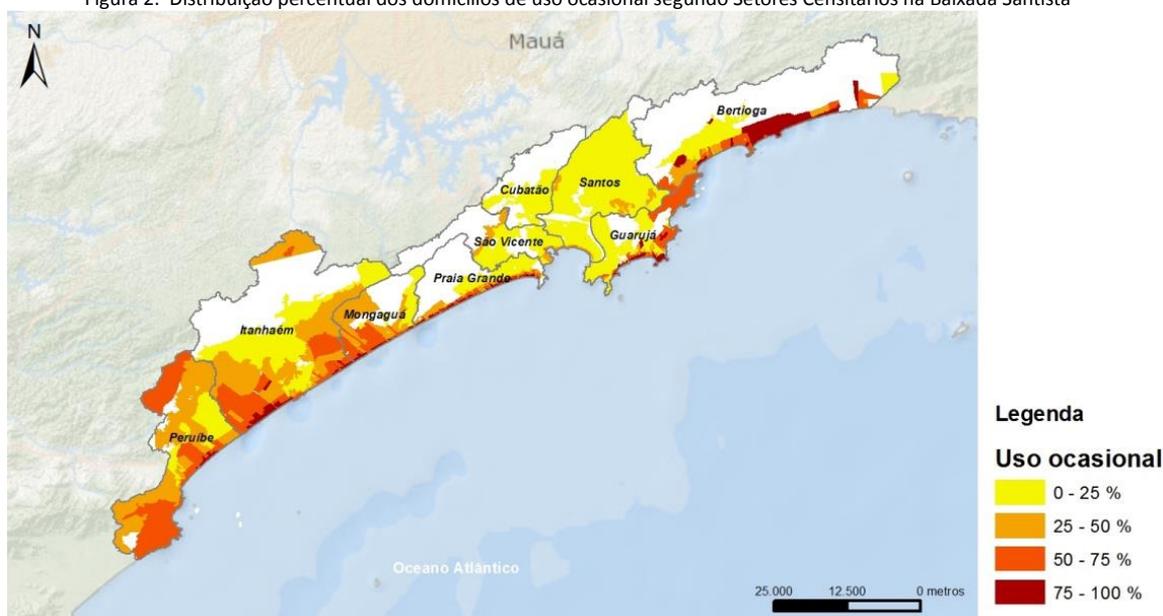
Municípios	variação 2000-2010 ocupado permanentes	variação 2000-2010 ocasional	variação 2000-2010 vago
Bertioga - SP	13,05%	27,18%	1,72%
Guarujá - SP	9,15%	0,99%	-1,52%
Cubatão - SP	16,76%	-0,24%	-2,15%
Santos - SP	7,54%	-0,42%	-2,76%

São Vicente - SP	14,76%	-2,31%	-2,39%
Praia Grande - SP	14,29%	5,82%	-0,10%
Itanhaém - SP	11,44%	12,07%	0,63%
Mongaguá - SP	11,32%	9,91%	-0,47%
Peruíbe - SP	11,92%	6,69%	1,49%

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010. Elaboração: Instituto Polis

Conforme apontamos, a localização dos domicílios ocasionais, mostrados no mapa a seguir, revela uma forte segregação socioterritorial, onde a orla é ocupada, preferencialmente, por domicílios de uso ocasional e as porções mais interiorizadas dos municípios, separadas pela Rodovia, são ocupadas predominantemente por residências permanentes.

Figura 2: Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários na Baixada Santista



Fonte: IBGE censo 2010. Elaboração: Instituto Polis

Esta segregação é explicitada pela concentração de renda no território. Quanto maior a proximidade com a orla marítima maior a renda e o preço dos imóveis. Já as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar concentram a população de renda mais baixa, bem como a maior parte dos assentamentos precários. Essas precariedades caracterizam-se por irregularidade fundiária, existência de situações de risco geológico e por provisão inadequada e insuficiente de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde, educação, entre outros.

Todos os municípios da RMBS apresentam déficits qualitativos (necessidade de melhorias das moradias existentes, do ponto de vista urbanístico e construtivo, sem precisar substituí-las) e quantitativos (necessidades de novas moradias). Atualmente a RMBS, com uma população de mais de 1,5 milhões de habitantes, apresenta um déficit habitacional de 70 mil domicílios e um déficit qualitativo de 95 mil domicílios. Do total dos nove municípios da baixada santista, sete (Guarujá, Cubatão, São Vicente, Bertioga, Mongaguá, Santos e Praia Grande) são classificados como de atenção prioritária para atuação do Plano Estadual de Habitação (PEH), devido a existência de favelas em 89% dos municípios e área de risco em 78% deles.

Na maioria desses municípios, esses déficits representam altos percentuais em relação ao total de domicílios existentes. Na tabela abaixo, percebe-se que os maiores déficits percentuais de novas moradias estão concentrados em Guarujá, Cubatão, São Vicente e Bertioga, - todos entorno de 16% dos domicílios totais nestes municípios. Guarujá, Cubatão e São Vicente, são municípios que pertencem a região central da baixada, com maiores oportunidades de emprego e por isso mesmo, mais dificuldade de acesso à moradia pela população de mais baixa renda, fator que pode explicar os maiores déficits habitacionais. Bertioga por sua vez, apresenta o maior percentual de domicílios de uso ocasional de toda RMBS, o que tem um efeito direto no preço da terra e consequentemente maior dificuldade de acesso à moradia pela população de mais baixa renda.

Tabela 3: Déficit Habitacional RM Baixada Santista

Municípios	Déficit 2010	Crescimento Déficit (2000/2010)	Déficit Relativo <sup>4</sup> 2010
Peruíbe	2.029	85%	10,5%
Itanhaém	3.058	104%	10,8%
Mongaguá	1.572	39%	10,8%
Praia Grande	10.435	116%	12,5%
São Vicente	16.554	131%	16,3%
Santos	19.912	64%	13,8%
Cubatão	5.901	71%	16,2%
Guarujá	13.970	65%	16,4%
Bertioga	2.336	257%	16,1%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013

Vale observar que todos os municípios da RMBS apresentaram expressivo crescimento no déficit habitacional, com destaque para São Vicente e Praia Grande, que partindo de um número absoluto alto, apresentaram crescimento de mais de 100% do déficit na década de 2000. É sobre esse universo significativo que procuraremos avaliar a implementação do Programa MCMV, discutindo sua relação com o déficit habitacional e com as condições de urbanização do território.

### 3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MCMV NA RMBS

Análise da implementação dos empreendimentos do programa MCMV mostra que a contratação de unidades do MCMV não se deu na mesma medida que as necessidades habitacionais demandavam. Na Baixada Santista foram construídos 52 empreendimentos nas duas fases do Programa MCMV, totalizando 5.581 unidades habitacionais.

Comparando-se as duas fases do Programa, na fase 1 (de 2009 a 2011) a produção foi mais expressiva, tanto em número de empreendimentos como em números de unidades, representando 80% do total construído; enquanto que na fase 2 (de 2011 a 2014) a produção foi muito menor, representando 20% do total construído, conforme tabela 1 e gráficos a seguir.

<sup>4</sup> Relação entre o Déficit habitacional e o número total de domicílios permanentes.

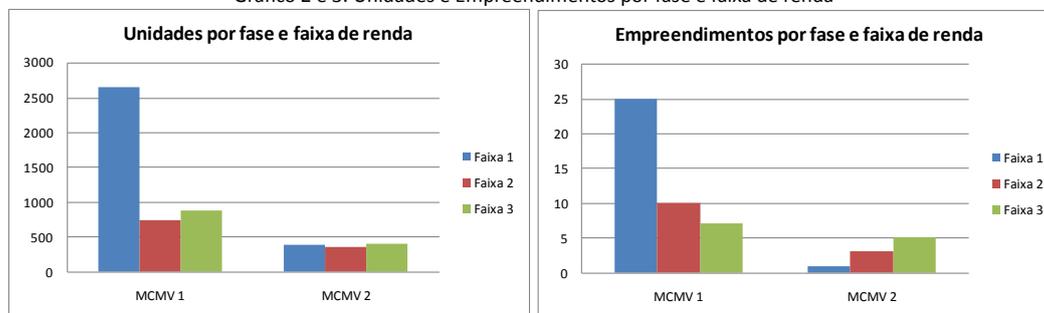
Tabela 3. Empreendimento e unidades habitacionais PMCMV por fase

Fase	N. de Empreendimentos	Unidades
MCMV 1	42	4434
MCMV 2	10	1147
Total	52	5581

Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Quanto as faixas de renda atendidas, no MCMV 1, a produção para a faixa 1 se destaca, correspondendo a cerca de 80% das unidades, seguida da faixa 3. No MCMV 2 há uma redução expressiva da produção de empreendimentos e unidades habitacionais para todas as faixas de renda. No segundo momento do MCMV na baixada, a produção de unidades produzidas para as três faixas de renda se equiparam, mas há maior quantidade de empreendimentos voltados a faixa 3, conforme gráfico 4.

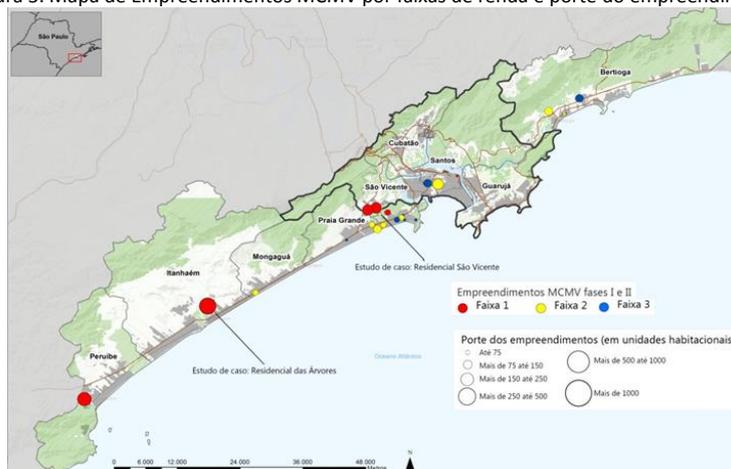
Gráfico 2 e 3. Unidades e Empreendimentos por fase e faixa de renda



Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

A localização dos empreendimentos no território da Baixada Santista mostra que os municípios periféricos do sul concentraram a maior parte da produção do MCMV para a faixa de renda 1. Nota-se a ausência de produção para a faixa 1 em Bertioga e Mongaguá. Já para a faixa 2, houve produção de unidades na Praia Grande, Bertioga, Santos e Mongaguá. A produção para a faixa 3 se concentrou em Santos, São Vicente, Praia Grande e Bertioga. Os municípios de Cubatão<sup>5</sup> e Guarujá não apresentaram nenhum empreendimento no âmbito do PMCMV.

Figura 3. Mapa de Empreendimentos MCMV por faixas de renda e porte do empreendimento



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

<sup>5</sup> No caso de Cubatão se identificou uma grande produção de habitação de interesse social, no âmbito do Programa Serra do Mar, da CDHU.

A disponibilidade e preço da terra urbana bem como as facilidades oferecidas aos empreendedores, como incentivos tributários e flexibilidade nos instrumentos de planejamento são fatores que ajudam a explicar a concentração da produção de faixa 1 nos municípios periféricos.

Tabela 3. Produção do MCMV na RMBS, segundo fases e faixas de renda

MUNICÍPIO	MCMV 1			MCMV 2			MCMV 1 + 2			Total MCMV
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	
Peruíbe	528	0	0	0	0	0	528	0	0	528
Itanhaém	1.316	0	0	0	16	0	1.316	16	0	1.332
Mongaguá	0	96	0	0	0	0	0	96	0	96
Praia Grande	240	263	92	0	353	246	240	616	338	1.194
São Vicente	500	0	188	380	0	0	880	0	188	1.068
Santos	68	162	655	0	0	0	68	162	655	885
Cubatão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guarujá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bertioga	0	216	110	0	0	152	0	216	262	478
RMBS	2.652	737	1.045	380	369	398	3.032	1.106	1.443	5.581

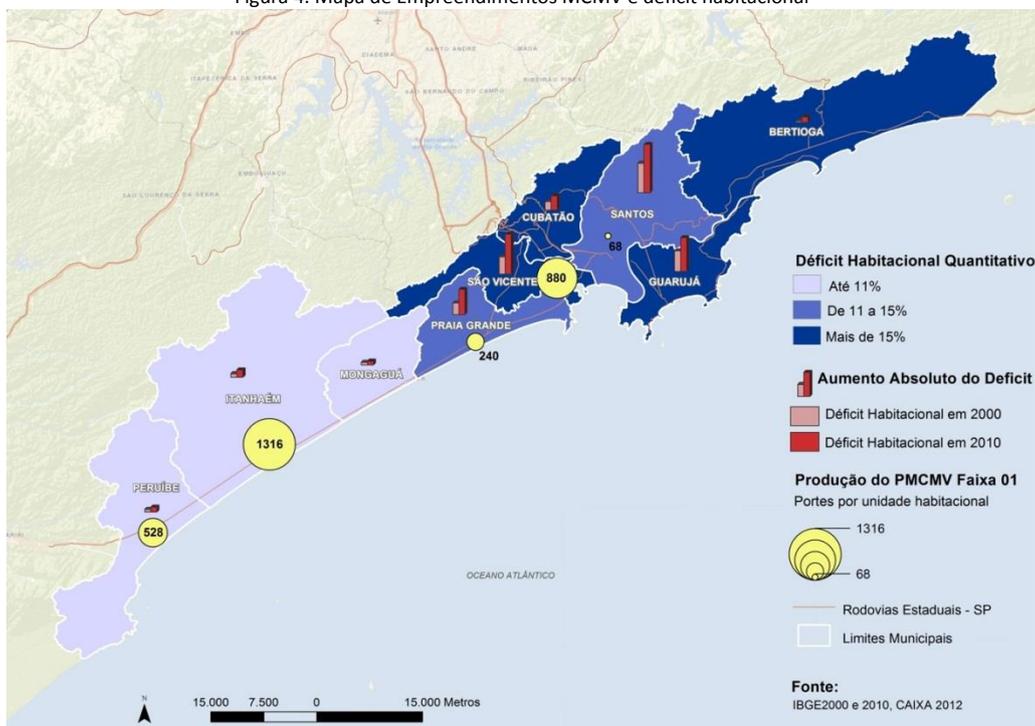
Fonte: CAIXA, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

A produção dos empreendimentos do MCMV no território da Baixada Santista se especialmente Itanhaém e Peruíbe, que concentram terrenos mais baratos e de grandes dimensões. Nos municípios mais centrais, no polo da região, se concentrou a produção dos empreendimentos das faixas 2 e 3 do programa.

Quando se cruza o déficit habitacional existente com o número de unidades produzida em cada município na RMBS, percebe-se uma baixa aderência. Nos municípios onde o déficit é maior o número de unidades do MCMV faixa 1, foi menor ou inexistente e nos municípios onde o déficit é menor em termos absolutos, o programa apresentou sucesso de implantação de unidades, como pode-se observar no mapa a seguir.

Isso se explica facilmente, pela própria composição do déficit e pela estruturação do próprio programa. Por um lado, é evidente que o déficit habitacional é mais expressivo nos municípios aonde a disputa pelo território é mais intensa, como já afirmamos anteriormente, por outro lado, ao se delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas promotoras, o MCMV acaba acontecendo nos municípios onde se tem menos disputas territoriais e, portanto, a terra é mais barata. O que parece uma contradição em termos, é na verdade a lógica imposta pelo programa, que não tem dispositivos que permitam controlar a distribuição das unidades nos territórios onde existem maiores demandas, sendo o estabelecimento de meta por unidade da federação não suficiente para garantir um processo mais adequado de distribuição entre os entes.

Figura 4. Mapa de Empreendimentos MCMV e déficit habitacional



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

Para agravar a situação, a meta de produção de unidades da Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, é estabelecida para as gerências regionais da CAIXA e para os municípios. Isso permitiu abrir negociações para transferir a meta não alcançada em Santos para municípios como Itanhaém, Peruíbe, ou mesmo em Registro, cidade do interior do estado com pouca dinâmica imobiliária que não faz parte da RMBS. Tal fato, certamente não solucionou as necessidades habitacionais de Santos, mas aumentou o sucesso no cumprimento da meta na instituição financeira. A instituição e seus gerentes têm usado diferentes artifícios para alcançar estes objetivos, mesmo que por vezes as estratégias mobilizadas não dialoguem com as necessidades habitacionais existentes.

De maneira geral, a Baixada Santista é uma região com muita disputa sobre a terra. Como já se afirmou, 60% do território está inserido em unidades de conservação e outra parte importante é reservada e destinada a residências de uso ocasional. Assim, observa-se uma insuficiência das unidades habitacionais contratadas para a RMBS como um todo. Mesmo com a implantação de empreendimentos nos municípios mais periféricos, o número contratado até o momento não faz frente às necessidades habitacionais existentes.

#### 4 IMPLICAÇÕES DA LÓGICA DA INSERÇÃO URBANA DA HABITAÇÃO NO PROGRAMA MCMV

A sobreposição dos interesses do mercado, dominantes no desenho do programa, sobre territórios extremamente desiguais tende a exacerbar conflitos e contradições historicamente existentes no processo de urbanização e consolidação da metropolização. De uma maneira geral, inserção urbana da produção do MCMV na RMBS reafirma a configuração espacial da metrópole marcada pela segregação socioterritorial e espraiamento urbano. Essa percepção se

revela na análise da lógica da inserção dos empreendimentos tanto na escala metropolitana, como na escala intraurbana.

Como os preços finais dos imóveis estão pré-determinados pelos tetos estabelecidos para as diferentes faixas, a maximização dos ganhos do setor privado continua a ser garantido pela redução do custo de construção e do preço da terra. Com a produção simultânea de empreendimentos para as diferentes faixas, a faixa 1 do Programa é direcionada para as piores localizações na metrópole. A procura contínua por terrenos de grandes dimensões e mais baratos tende a impactar diretamente a vida dos beneficiários do programa, impondo exclusão dos mais pobres das porções mais centrais, bem infraestruturadas e que concentram um maior número de empregos.

Nos empreendimentos da faixa 1, verifica-se a promoção de um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, 50% deles com mais de 500 unidades habitacionais, implantados nas periferias das cidades reproduzindo o padrão de condomínios fechados, apartado do tecido urbano. A reprodução desse padrão tende a estender às periferias uma urbanização segregada e privada, multiplicando sociabilidades restritas aos grandes condomínios (LENCIONI, 2003).

Dada à importância da faixa 1 no território da baixada, essa será responsável pelas principais transformações nas dinâmicas metropolitanas e urbanas. A implantação de conjuntos do MCMV em municípios centrais da RMBS seria, a primeira vista, mais incluyente, já que mais condizente com os números do déficit habitacional e com a infraestrutura e oportunidades de empregos existentes. No entanto, historicamente a implantação de moradia de baixa renda nos municípios centrais da Baixada Santista se deu nos territórios periféricos destes municípios, caracterizados por extrema carência de infraestrutura e de oportunidade de emprego. Neste contexto, a boa inserção metropolitana não é suficiente por caracterizar estas moradias como bem inseridas, pois na escala intraurbana, os moradores destes conjuntos sofrem de extrema segregação socioterritorial, se justapondo a condições históricas de precariedade e irregularidades habitacionais.

No caso da implantação de conjuntos habitacionais nos municípios mais periféricos, como em Peruíbe e Itanhaém, percebe-se que estes são mais guiados pela grande viabilidade econômica, do que por uma priorização em face de maiores demandas habitacionais. Esses empreendimentos tendem a forçar o espraiamento urbano de municípios onde a integração metropolitana é bastante reduzida, e existe grande fragilidade em termos econômicos, com grande informalidade e dependência da sazonalidade advinda do veraneio. Desta forma dá-se continuidade a expansão metropolitana por meio de intensificação da produção imobiliária, já característica destes municípios com altos índices de domicílios de uso ocasional. O MCMV assume um importante papel de dinamização econômica destes espaços, ocupando lotes e glebas desprezados pela expansão do veranismo.

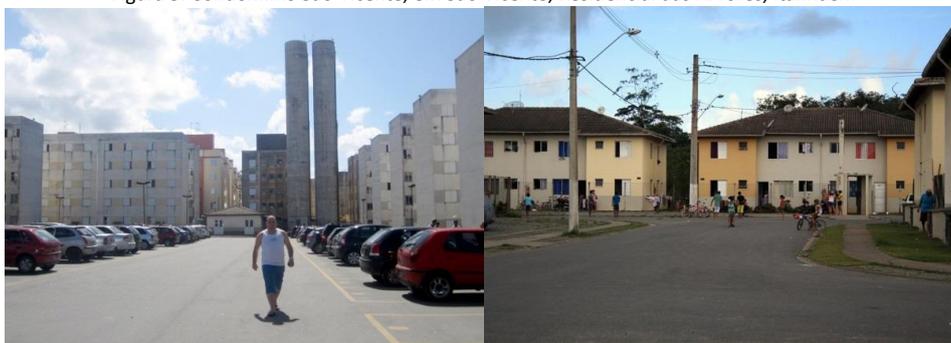
Essa análise geral sobre a implementação do programa nos permite identificar dois padrões de inserção intraurbana dos conjuntos habitacionais da faixa 1. Nos municípios centrais da baixada, particularmente em São Vicente, que recebeu os empreendimentos da faixa 1 de maior porte, os conjuntos habitacionais do MCMV concentram-se em periferias mais consolidadas e extremamente segregadas, configuradas como depositórios de moradia de baixa renda.

Nas cidades do sul da RMBS, os empreendimentos estão implantados em áreas de expansão, com um menor grau de segregação, em territórios não tão apartados das centralidades locais.

Por outro lado, os novos empreendimentos nestes municípios tendem a abrir novas frentes de expansão, mesmo existindo nesses municípios lotes disponíveis em porções já consolidadas.

Estes diferentes padrões de inserção têm impactos específicos nas vidas dos beneficiários. A ausência de equipamentos, comércios e serviços são minimizadas nas diferentes situações pela satisfação da propriedade privada da casa, modalidade exclusiva de acesso à habitação no âmbito do programa MCMV. Essa contradição aparece claramente nos resultados dos questionários realizados nos empreendimentos da faixa 1 de São Vicente, no centro da Baixada, e Itanhaém, no litoral sul. Embora se verifiquem nestes questionários altos níveis de satisfação com a propriedade do imóvel, existe grande insatisfação em relação as condições urbanas.

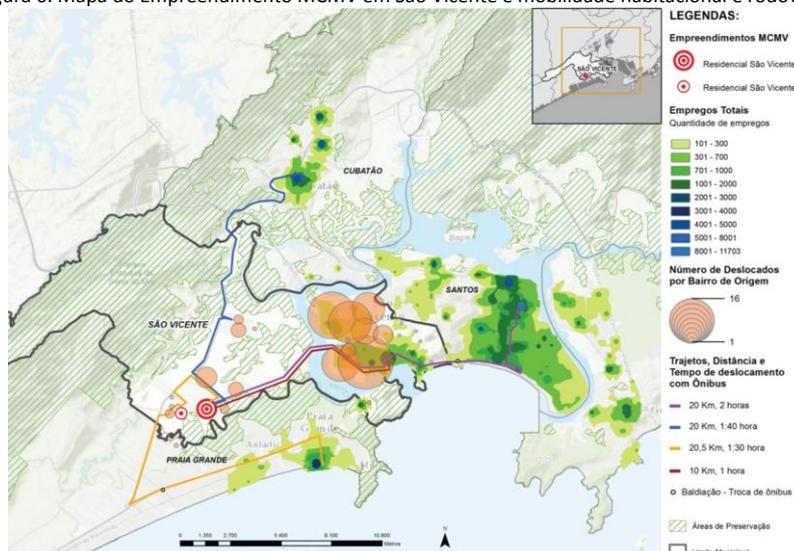
Figura 5: Condomínio São Vicente, em São Vicente; Residencial das Árvores, Itanhaém



Fonte: Fotos Beatriz Rufino e Danielle Klintowitz

Em São Vicente, o Residencial São Vicente, com 500 unidades, foi implantado na porção continental do município, que se caracteriza como uma periferia consolidada, concentrando moradias informais e conjuntos habitacionais de grande porte. A região do entorno do empreendimento não concentra empregos e está integrada com a porção insular do território - que apresenta oportunidades de emprego - por uma única via. Nos 97 questionários aplicados, constatou-se que a maior parte dos atuais moradores veio da região insular do município (ver figura 6), deslocando-se por tanto para áreas mais distantes dos centros de empregos e serviços.

Figura 6. Mapa do Empreendimento MCMV em São Vicente e mobilidade habitacional e rodoviária



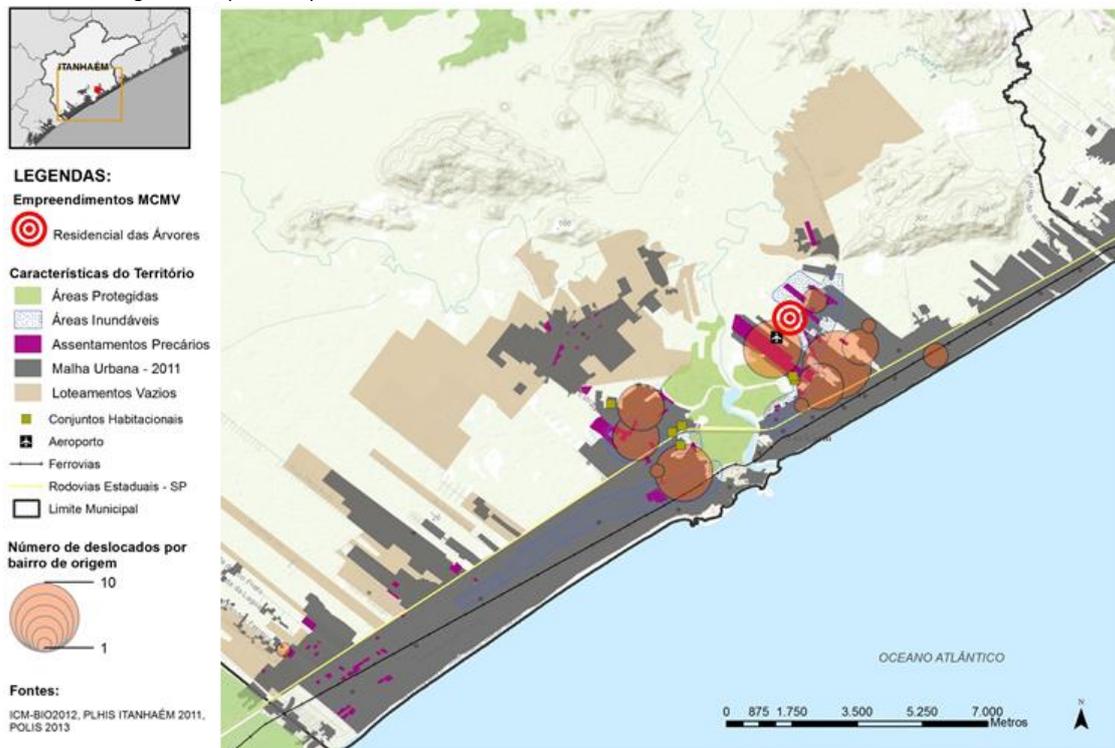
Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013, Pesquisa com moradores, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

De uma maneira geral, os moradores avaliam uma piora tanto na qualidade dos serviços básicos de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), quanto no acesso a serviços urbanos, registrando-se piora considerável nas condições de acesso à cidade. As precariedades se exacerbam principalmente na distância aos locais de emprego e as condições de mobilidade. Para 88% dos moradores entrevistados a situação do transporte público piorou em relação ao domicílio anterior.

Embora 47% dos entrevistados tenham vindos de áreas de risco, a melhoria das condições físicas da habitação é prejudicada pelas deficiências das condições urbanas, tendendo a reforçar a estigmatização dessa população e ampliar a guetificação em territórios historicamente caracterizados por precariedades.

Em Itanhaém, o Residencial das Árvores, é constituído por um conjunto de pequenos condomínios justapostos consolidando um grande empreendimento com 584 unidades. Articulado a este, está o Residencial das Flores, com mais 732 unidades. Apesar de sua maior distância à orla, o conjunto está inserido em área com maior proximidade ao centro do município de Itanhaém, mesmo que represente uma expansão a sua urbanização e seus limites se sobreponham a áreas de proteção ambiental. A figura a seguir mostrar seu descolamento da mancha urbana do município. Nos 100 questionários realizados com moradores do residencial, constatou-se que a maior parte dos atuais moradores veio de regiões mais próximas ao empreendimento, sendo o percentual de moradores vindos de áreas de risco muito mais restrito.

Figura 7. Mapa do Empreendimento MCMV em Itanhaém e mobilidade habitacional e mancha urbana



Fonte: CAIXA, 2013, Litoral Sustentável, 2013, Pesquisa com moradores, 2013. Elaboração: Instituto Polis.

De uma maneira geral, os moradores avaliam uma melhora ou manutenção da qualidade dos serviços básicos de infraestrutura básica (requeridos pelo programa), enquanto o acesso à serviços urbanos e à cidade tem avaliação negativa, registrando piora considerável nas



condições de acesso à cidade. Chama atenção que 77% dos entrevistados considerem que as condições de acesso ao comércio tenham piorado em relação ao domicílio anterior. Essa percepção resulta de uma ocupação exclusivamente habitacional, sem considerar espaços para comércios e serviços de vizinhanças. Embora os moradores não tenham sido deslocados para áreas muito distantes, foram deslocados para espaços sem urbanização.

É importante destacar, que comparado ao empreendimento de São Vicente, evidenciou-se no empreendimento de Itanhaém uma maior dinâmica de vendas e aluguéis das unidades - atividades irregulares de acordo com as normas do Programa. Constatou-se por entrevistas qualitativas aos síndicos dos diferentes condomínios, que estas irregularidades estão em alguns casos associadas à apropriação para o veraneio, reafirmando uma atividade histórica desse município. Cria-se aqui uma modalidade informal do Programa, “Minha Casa, Minha Praia”.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A articulação das análises da configuração metropolitana e das necessidades habitacionais presentes no território da Região Metropolitana da Baixada Santista com as análises sobre a implantação do Programa MCMV nos diferentes municípios, nos permite afirmar que produção habitacional promovida pelo programa fica muito mais condicionada a viabilidade econômica dos empreendimentos do que a lógica da demanda habitacional e das dinâmicas urbanas.

As contradições e conflitos aparecem na escala metropolitana, mais se aguçam quando se aprofundam as análises intraurbanas. Apesar dos objetivos sociais do Programa, as habitações para a população de menor renda serão concretizadas em maior quantidade nas áreas mais distantes dos polos dinâmicos, como em Peruíbe e Itanhaém. No polo da metrópole, os empreendimentos adensarão áreas marcadas por precariedades, ampliando os conflitos nelas existentes.

Assim parecem evidentes as limitações do programa na promoção de habitação social e suas implicações sociais e urbanísticas. Além da crítica a insustentabilidade dos grandes empreendimentos habitacionais monofuncionais, localizados em áreas periféricas e nas bordas metropolitanas, nesta análise também se ilumina a baixa capacidade do programa no enfrentamento das necessidades habitacionais. O programa também tende a reforçar a intensa valorização imobiliária constatada nas metrópoles brasileiras, ampliando ainda mais as dificuldades de acesso à habitação por meio do aluguel e de outras formas de produção, impondo assim novas desigualdades.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos especialmente as contribuições de Ana Cristina Ferreira; Carolina Frignani; Felipe Moreira; Filipe Barreto; Luiz Kohara; Margareth Uemura e Natasha Menegon – pesquisadores envolvidos em todo o desenvolvimento da pesquisa.

## **REFERÊNCIAS**

AGEM - PLANO METROPOLITANO DA BAIXADA SANTISTA

BRASIL - GOVERNO FEDERAL - PDZPS – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento de Santos. Santo, 2012



BRASIL - GOVERNO FEDERAL. Plano Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S., 2011. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. Paper presented in XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte, 2013.

GOVERNO DO ESTADO. Plano de Habitação do Estado de São Paulo – PEH. São Paulo, 2011.

LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In CARLOS, A.F.A.; LEMOS, A.I.G.. (Orgs). Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003.

PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PLHIS

SABATTINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana. In:

SAULE JR, Nelson et al. (coords). Agendas de Desenvolvimento Sustentável: Contribuições para a Baixada Santista e Litoral Norte de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis, 2014.

SAULE JR, Nelson et al. (coords). Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social: Diagnóstico Regional Urbano e Sócio Ambiental. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.