ANA MARIA BERALDO

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM SERTÃOZINHO – SP:
HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DA CIDADE**

VERSÃO CORRIGIDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos da Universidade de São Paulo (USP) – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em arquitetura e urbanismo.

Área de Concentração: Teoria e História da
Arquitetura e do Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Miguel Antônio Buzzar

São Carlos

2018

AUTORIZO A REPRODUCAO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRONICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Bp Beraldo, Ana Maria
 O Programa Minha Casa Minha Vida em Sertãozinho -
 SP: habitação e produção da cidade / Ana Maria
 Beraldo; orientador Miguel Antônio Buzzar. -- São
 Carlos, 2018.
 190 p.

 Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação
 em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da
 Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de
 Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo,
 2018.

 1. Programa Minha Casa Minha Vida. 2. Segregação
 socioespacial. 3. Cidade do agronegócio. 4.
 Sertãozinho-SP. I. Buzzar, Miguel Antônio, orient.
 II. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:
Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Ana Maria Beraldo**

Título da dissertação: **"O Programa Minha Casa Minha Vida em Sertãozinho - SP: habitação e produção da cidade".**

Data da defesa: **28/05/2018**

Orientador: Prof. Dr. Miguel Antonio Buzzar

Comissão Julgadora:

Resultado:

Prof. Dr. Miguel Antonio Buzzar
(IAU/USP)

Não votante

Profa. Dra Lúcia Zanin Shimbo
(IAU/USP)

APROVADA

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo
(UNESP)

APROVADA

Profa. Dra. Silvia Aparecida Mikami Golçalves Pina
(UNICAMP)

APROVADA

Coordenadora e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Profa. Dra. **Cibele Saliba Rizek.**

Dedico esta obra a vocês, Sandra e Sérgio, meus pais. Sem o esforço e dedicação de vocês nada disso seria possível. Agradeço ao zelo e à atenção aos meus estudos, aos conselhos de vida, ao apoio incondicional e ao aporte financeiro que demandou tanta batalha e suor por parte de ambos. Vocês são minha fonte de inspiração. Este trabalho é por vocês e para vocês.

AGRADECIMENTOS

Quero aqui agradecer a algumas pessoas que de alguma forma contribuíram para a concretização de mais essa etapa acadêmica em minha vida.

Primeiramente, quero agradecer ao meu papai e minha mamãe que sempre me deixaram livre para fazer minhas escolhas e formar minhas opiniões. Agradeço também ao meu irmão Haroldo (Oida) por sempre acreditar que eu seria capaz de alcançar meus objetivos. Todos os meus familiares maternos e paternos, sintam-se abraçados.

À Laura (Lao) e a Jaque, pela amizade, pelos incontáveis cafés e conversas, que me deram suporte nos momentos difíceis e vibraram com as vitórias.

Aos amigos que conquistei ao longo de tanto anos em São Carlos, aos amigos de república, à Arq09, Le Rolê, ao HandCAASO pelas risadas e experiências que ficarão para sempre na memória.

Agradeço ao Martin, por ser o raio de sol dos meus dias.

Aos “pets” pelo carinho incondicional, em especial as cachorras Tila, Pé-de-Meia, Polenta, Konka, ao Chronos e Horus; e a gata Banguela.

Ao meu orientador, Miguel, pela atenção, paciência e amizade compartilhada ao longo desses anos de pesquisa, sem sua contribuição esse trabalho não seria possível.

Aos professores do Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, assim como todos os professores que tive ao longo da minha vida, que contribuíram com meu processo de conhecimento e aprendizagem.

E, por fim, ao Rodrigo, meu companheiro, obrigada pelo carinho, presença e incansável apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho.

BERALDO, Ana Maria. **O Programa Minha Casa Minha Vida em Sertãozinho-SP: habitação e produção da cidade**. 2018. p. 190. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

RESUMO

O desenvolvimentismo brasileiro, baseado em uma industrialização de baixos salários e em uma das sociedades mais desiguais do mundo, consolidou um modelo de desenvolvimento urbano baseado na segregação socioespacial e na ocupação de áreas periféricas, seja através da autoconstrução ou da promoção habitacional realizada pelo poder público. Sob a justificativa de que a terra é mais barata em regiões periféricas, essa forma de provisão continua a se manifestar no programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Essa forma de produção de moradia e por consequência do território, incentivada ao longo de décadas, acabou por gerar uma ampla segregação socioespacial e trouxe ônus significativos para o poder público. Também não é segredo que a acumulação de capital nesse processo sempre teve o Estado como alavanca. Excetuando-se o período de atuação do BNH, jamais, na história do país, um único programa de provisão de habitação social construiu tanto como PMCMV, no entanto, o programa não aponta mudanças do modelo brasileiro de ocupação das cidades, como também, ratifica e amplia os interesses de mercado e o imperativo econômico de produção imobiliária. O fenômeno de crescimento do setor imobiliário nas cidades e a segregação socioespacial vêm se demonstrando presente não só nos grandes e médios centros urbanos, mas em todas as cidades em que o PMCMV se faz presente. Este trabalho investiga as dimensões da política habitacional que impactam a produção e reprodução espacial da cidade de Sertãozinho – SP. A investigação e análise da produção habitacional está associada à análise dos aparatos jurídicos do município - Plano Diretor, PLHIS, legislações urbanas e sociais - visando compreender a relação desses instrumentos quanto à democratização da produção do espaço urbano e do acesso à moradia. Assim como, analisa de que forma as políticas e os arranjos institucionais traçados pelo PMCMV, favorecem as manobras por parte da elite à produção do espaço urbano, quer insuflando a demanda por habitação, quer preconizando a manutenção do mito de que, por si só, a expansão das áreas urbanas traz consigo “desenvolvimento econômico e urbano”, e, assim, ratificando ou intensificando processos de segregação e exclusão.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida, segregação socioespacial, cidade do agronegócio, Sertãozinho-SP.

BERALDO, Ana Maria. **The Minha Casa Minha Vida Program in Sertãozinho-SP: habitation and production of the city.** 2018. p. 190. Dissertation (Master's Degree – Concentration area: Theory and History of Architecture and Urbanism) -- Architecture and Urbanism Institute, University of São Paulo, São Carlos, 2018.

ABSTRACT

The Brazilian peripheral capitalist development model, based on the industrialization upon low wages, structured in one of the most unequal societies in the world, has consolidated an urban model based on socio-spatial segregation which promoted the occupation of peripheral areas, either through self-construction or through the promotion of housing estate initiatives by the government. Under the justification that the land is cheaper in the periphery, this form of housing provision was predominant and persists through the *Minha Casa Minha Vida* program. If the intense housing production in territories far from urban centers or even outside the urban sprawl, generated a wide socio-spatial segregation and a series of social problems that brought significant burden to the State, wouldn't be a secret that the accumulation of capital in the periphery is also triggered by the State. Except for *BNH's* acting period, never before a single program has built as much as *PMCMV*. In this sense, its success is unquestionable. However, the program is not set on the transformations of cities' occupation model, based on socio-spatial inequities and urban sprawling, and even ratifies the interests and actions of the market and its economic imperative of real estate production. The growth of the real estate sector and the socio-spatial segregation are present in every city where the current *PMCMV* operates, regardless its size. Thereby, this work intends to investigate the housing policies dimensions, which impacts the spatial production and reproduction in *Sertãozinho / SP*. Such investigation will be associated to the analysis of the legal apparatus of the municipality - Master Plan, PLHIS, urban and social legislation - aiming to comprehend the effectiveness of these instruments in the production of urban space and housing access. It is also intended to analyze how the policies and institutional arrangements, established by the *PMCMV*, ratify or intensify processes of segregation and exclusion.

Key-words: *Minha Casa Minha Vida* Program, socio-spatial segregation, agribusiness city, Sertãozinho-SP.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Produção Habitacional Pública de 1977 a 1990.....	71
Tabela 2: Produção Habitacional Pública de 1991 a 2000.....	72
Tabela 3: Produção Habitacional Pública de 2001 a 2009.....	73
Tabela 4: Produção Habitacional Privada Anterior a 1990.	73
Tabela 5: Produção Habitacional Privada e Agentes Produtores de 1991 a 2000.	74
Tabela 6: Produção Habitacional Privada e Agentes Produtores de 2001 a 2009.	76
Tabela 7: Produção dos Empreendimentos Faixa 1 em Sertãozinho.....	88
Tabela 8: Produção Habitacional do PMCMV entre 4 e 10 Salários Mínimos.	92
Tabela 9: Produção de Unidades Habitacionais realizadas pela CDHU.	93
Tabela 10: Cadastro Habitacional de Sertãozinho em 2010.....	145
Tabela 11: Capacidade Administrativa, Programas Habitacionais Implementados e Gastos com Habitação.	147
Tabela 12: Divisão Político-Administrativa em 2010;	148
Tabela 13: Faixas de Renda Mensal Familiar – 2010.....	148
Tabela 14: Componentes e Subcomponentes da Estimativa do Déficit Habitacional – 2010.	148
Tabela 15: Estratégias de Ação Resumidas do PLHIS de Sertãozinho.....	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Produção de Unidades Habitacionais e Lotes de 1976 a 2009	77
Gráfico 2: Comparação entre Oferta Privada, PMCMV e CDHU.	94
Gráfico 3: Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS para o Estado de São Paulo e o município de Sertãozinho-SP	101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 : Modelo de expansão elaborados por Burgess e Hoyt	29
Figura 2: Mapa com Linha Férrea em Sertãozinho.	56
Figura 3: Engenho Central – 1906.	57
Figura 4: Evolução da malha urbana de Sertãozinho, até 1950.	59
Figura 5: Evolução da malha urbana de Sertãozinho, de 1950 à 2015.	69
Figura 6: Construção de Conjunto Habitacional do CDHU.	71
Figura 7: Mapa de Expansão dos Conjuntos Habitacionais e Lotes (1976 a 2009).	79
Figura 8: Mapa de distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS para o Estado de São Paulo e o município de Sertãozinho-SP.	103
Figura 9: Imagem Aérea de Sertãozinho-SP (2016).	107
Figura 10: Bairro Nova Sertãozinho.	109
Figura 11: Modelo de Hoyt.	110

Figura 12: Vazios Urbanos em Sertãozinho-SP (2010).	113
Figura 13: Plantação de cana-de-açúcar em Sertãozinho-SP (2017).	117
Figura 14: Plantação próxima às casas em Sertãozinho-SP (2018).	118
Figura 15: Produção imobiliária do grupo BEABISA.	120
Figura 16: Empreendimento do PMCMV.	125
Figura 17: Equipamentos Públicos em Sertãozinho-SP.	129
Figura 18: Serviços próximos aos empreendimentos do PMCMV.	131
Figura 19: Vista aérea do local onde foram construídos os conjuntos do PMCMV Faixa 1.	133
Figura 20: Muro construído pelos moradores no empreendimento Acácias.	137
Figura 21: Atividade de orientação a respeito do convívio em comunidade realizada pré-ocupação.	139
Figura 22: Oficina de produção de sabão realizada pós-ocupação.	140
Figura 23: Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana de Sertãozinho.	157
Figura 24: Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana de Sertãozinho – 2017.	158
Figura 25: Mapa das AEIS propostas pelo PLHIS para Sertãozinho	167
Figura 26: Mapa das ZEIS de Sertãozinho – 2017.	168

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
1 As lógicas de produção do espaço urbano: segregação socioespacial e exclusão social	26
1.1 Segregação Socioespacial	27
1.2 Exclusão Social	35
2 Algumas considerações sobre segregação no contexto brasileiro	41
3 Um olhar sobre Sertãozinho-SP	52
3.1 Breve histórico das Políticas Públicas Habitacionais	61
3.2 A Produção Habitacional Pública em Sertãozinho	67
3.2.1 DE 1977 A 1990.....	70
3.2.2 DE 1991 A 2000.....	72
3.2.3 DE 2001 A 2009.....	72
3.3 Produção privada de unidades habitacionais e loteamentos anteriores ao PMCMV	73
3.3.1 DE 1976 A 1990.....	73
3.3.2 DE 1991 A 2000.....	74
3.3.3 DE 2001 A 2009.....	75
3.4 O Programa Minha Casa Minha Vida	81
3.4.1 A produção do PMCMV em Sertãozinho-SP.....	86
3.4.1.1 FAIXA DE RENDA ENTRE 0 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	87
3.4.1.2 FAIXA DE RENDA ENTRE 4 A 10 SALÁRIOS MÍNIMOS	92
3.4.2 OFERTAS DA CDHU	93
3.4.3 COMPARAÇÃO ENTRE A OFERTA PRIVADA, MCMV E CDHU.....	94
4 Análise dos indicadores de desigualdade intra-urbana	96
4.1 Sertãozinho como cidade do agronegócio: expansão e segregação	97
4.2 Análise dos Aparatos Jurídicos de Sertãozinho-SP	149
4.2.1 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.....	150
4.2.2 A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.....	154
4.2.3 A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO.....	158
4.2.4 A LEI DO CONSELHO E DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	160
4.2.5 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	161
4.2.5.1 ANÁLISE SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO DO PLHIS DE SERTÃOZINHO	166
CONCLUSÃO	171
BIBLIOGRAFIA	187

APRESENTAÇÃO

A pesquisa de mestrado configurou-se a partir de inquietações sobre a produção pública habitacional em minha cidade de origem, Sertãozinho, município com grande importância no setor sucroalcooleiro, localizado no nordeste do Estado de São Paulo. As indagações foram se desenvolvendo durante o período que cursei a graduação de Arquitetura e Urbanismo, no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em São Carlos, pois no mesmo ano em que entrei no curso, o então presidente Luís Inácio da Silva (Lula) anunciou a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Sertãozinho possui um importante histórico de produção pública habitacional e, em 2009, deu-se a execução do primeiro empreendimento habitacional no município pelo PMCMV e, em 2014, durante a elaboração do projeto de pesquisa, o município já contava com 6 empreendimentos realizados pelo programa, totalizando 878 unidades. Naquele momento falava-se muito sobre como o programa ratificava e expandia a financeirização da habitação, no entanto, a bibliografia estava voltada para cidades metropolitanas.

Todos estes fatores convergiram para os interesses de pesquisa em compreender de que maneira a financeirização de todas as esferas potencializou a extração de rendas urbanas nas maiores metrópoles do Brasil, como também produziu efeitos visíveis sobre a estruturação das cidades do interior paulista. Dessa forma, inicialmente, o trabalho procuraria examinar a presença de interesses financeiros na produção do espaço na cidade de Sertãozinho, enfocando as consequências que esse processo exerceria na cidade e na sua relação com região, comparado às metrópoles brasileiras.

A crise financeira mundial trouxe mudanças significativas para a agroindústria canavieira em relação ao padrão de expansão que se delineou nos anos anteriores. Diversas usinas tomaram empréstimos baratos em dólar, aproveitando a valorização do real, para especular com derivativos cambiais. Com a reversão dessa tendência e a valorização do dólar em relação à moeda brasileira, muitas usinas faliram. Os usineiros que foram chamados de heróis nacionais em 2007 pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva, estavam quebrados e levaram

com eles as indústrias e médias e pequenas empresas junto. Dessa forma, a cidade sofreu as consequências do capital financeiro, havendo uma estagnação nos investimentos externos no município.

Em função disso, uma mudança de abordagem foi necessária. Os dados que foram sendo obtidos ao longo da pesquisa mostravam que Sertãozinho possuía algumas características diferentes em relação à forma como se dava a provisão dos conjuntos em relação às outras cidades do mesmo porte. Dessa forma, fez-se necessário compreender de que maneira se deu a estruturação urbana do município associada à produção de habitação social.

O que surpreendeu foi verificar que, contrariando o histórico das políticas habitacionais nos centros urbanos, baseado na segregação socioespacial, com a construção de diversos empreendimentos habitacionais próximos e em áreas periféricas, contribuindo para aumentar o espraimento urbano e “um padrão urbanístico monofuncional” (ROLNIK, 2015, p. 314), em Sertãozinho os empreendimentos estão conectados à malha urbana, contam com uma boa rede de equipamentos e serviços, e que apesar dessas características, pode-se notar padrões de segregação socioespacial e exclusão social. Dessa forma, fez-se necessário, portanto, uma investigação que revelasse os motivos e como isso opera, analisando as ações locais do poder público municipal, através dos aparatos jurídicos, das empresas vinculadas ao agronegócio, nesse caso, em função da relação do lucro advindo da posse ou propriedade da terra com a atividade econômica, ou do agronegócio implantado e, do movimento de moradia presente na cidade.

Em síntese, a pesquisa investigaria a relação entre os agentes públicos e privados na execução da política habitacional do município de Sertãozinho, buscando verificar de que forma a produção habitacional gerada nesta relação conforma, ou contribui, para expansão ou estruturação urbana. Na análise da produção habitacional, seriam observados e comparados aspectos como, localização dos conjuntos habitacionais, equipamentos e serviços oferecidos próximos aos empreendimentos, tipologia habitacional, beneficiários, dentre outros.

Com relação à análise da atuação dos vários agentes envolvidos com a promoção de habitação, seja através de loteamentos privados ou da produção pública habitacional, pode-se notar no município a atuação do “poder local”, ou seja,

a elite local. O que se pode observar é que a produção e expansão urbana acontece na mediação entre poder público e este “poder local”, isto é, ela se faz presente nas decisões tomadas, nos interesses que se espera atender, nas concepções dos aparatos jurídicos municipais. E é nesse sentido que utilizamos o conceito de “máquina de crescimento” que, segundo Otília Arantes, são:

[...] coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. ... No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje na vanguarda dos 'movimentos urbanos': incorporadores, corretores, banqueiros, etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais. (ARANTES, 2000, p. 27)

Foram escolhidos representantes do poder público federal e municipal, respectivamente a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e os órgãos de planejamento da prefeitura do município em questão, e representantes do capital privado local, ou seja, as empresas ligadas ao agronegócio. Sem tais sujeitos “históricos” não haveria política habitacional, pois esta se encontra imersa nas relações sociais e de poder e como a elite econômica se faz presente nos outros agentes, quer trazendo para si a gestão do município, quer influenciando as decisões em outras esferas, como a CAIXA, através de sua força política. Por isso, procurou-se acompanhar, em cada um, as ações que estavam mais atreladas à questão da produção habitacional, e como essa produção seria responsável pelo desenvolvimento e expansão da segregação socioespacial e da exclusão social, recorrendo a entrevistas, solicitando e analisando documentos, projetos, dentre outros.

Tendo em vista essas questões, foi analisado de que maneira o poder público de Sertãozinho, através dos aparatos jurídicos do município e do Programa Minha Casa Minha Vida, ratificam ou intensificam processos de segregação e exclusão, favorecendo as manobras por parte da elite à produção do espaço urbano que através da criação da demanda de crescimento urbano para produção de habitação de interesse social ou à manutenção do mito de que, por si só, a expansão das áreas legalmente urbanas traz consigo “desenvolvimento econômico e urbano”.

as máquinas públicas foram redesenhadas procurando atender, com eficiência, às recentes demandas do mercado. Somado a isso, no mesmo período o planejamento urbano também sofreu uma modernização de forma articulada com a política neoliberal. Este conjunto de modificações, ao invés de voltar às atenções do planejamento urbano para o combate à segregação urbana, na verdade criou condições para tornar a máquina pública um agente “promotor” do desenvolvimento do capital privado o que contribui para as operações do PMCMV, que também foi planejado para o desenvolvimento deste mesmo capital. (CUNHA, 2014, p. 20)

Para compreender a atuação de cada agente, seja a atuação do poder público, das empresas vinculadas ao agronegócio ou ao PMCMV, foi necessário recorrer a uma literatura específica para analisar de que maneira estes agentes contribuem para o que foi definido como a “máquina de crescimento urbano” e para a segregação socioespacial e exclusão social, foi necessário resgatar o percurso histórico de produção de habitação de interesse social no município, explicitando como a máquina pública operou e como opera atualmente em relação à provisão pública habitacional.

O desenvolvimento capitalista brasileiro - tardio, periférico e dependente -, conformado através das políticas “desenvolvimentistas”, fundamentadas em uma industrialização com baixos salários e em uma das sociedades mais desiguais do mundo, consolidou um modelo de desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas, baseado na segregação socioespacial e incentivou a ocupação de áreas periféricas, seja através da autoconstrução ou através da promoção de conjuntos habitacionais realizados pelo poder público. Com a justificativa de que a terra é mais barata em regiões periféricas, essa forma de provisão habitacional predominou no cenário brasileiro e continua a se manifestar no programa habitacional Minha Casa Minha Vida, em um período de transformações econômicas, ou seja, o programa reforçou o modelo socioespacial pré-existente, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas “guetificadas” já existentes.

Se a intensa produção de moradia em territórios afastados dos centros urbanos (ou mesmo fora da mancha urbana da cidade) incentivada ao longo de décadas, acabou por gerar uma ampla segregação espacial e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativo para o poder público, também não é segredo que a acumulação de capital na periferia sempre teve o Estado como

alavanca. A modernização conservadora, após o golpe militar de 1964, escancarou a intervenção do Estado em prol da acumulação de capital e da apropriação do excedente no sistema de financiamento da habitação no Brasil.

Nos anos 1980, desenvolveu-se uma base jurídica, através da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, que pretendia incrementar a reforma urbana, democratizando o direito à cidade, limitando o uso do solo urbano como mercadoria, tendo como perspectiva a promoção da moradia associada aos benefícios urbanos - espaços públicos, redes de serviços nos campos da cultura, saúde, educação, infraestrutura urbana e outros – para uma população, historicamente carente desse conjunto de direitos e dispositivos. No entanto, ao longo dos anos 1990, nos primeiros anos do governo FHC, houve a implementação do projeto neoliberal, a estratégia governamental consistia na retração da intervenção estatal em diversos setores, dessa forma a promoção de direitos sociais reconhecidos pela Constituição e a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não tiveram grande expressão. Houve a consolidação de instituições de mercado, a fim de ceder lugar a base financeiro-especulativa.

No que tange as políticas habitacionais e urbanas, o projeto neoliberal operou ativamente no sentido de criar as condições para transformar territórios em ativos abstratos, ou seja, potencializou a expansão do complexo imobiliário-financeiro no Brasil e agudizou a valorização da terra urbana e da moradia.

Se havia esperanças de que reformas significativas aconteceriam com a vitória do Partido dos Trabalhadores e de seu candidato Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, tais mudanças não ocorreram da forma como era esperado e a vitória de Lula representou uma acomodação de interesses através de um "reformismo fraco", como denomina Singer (2009), por meio de um programa de reformas gradual e cauteloso, comprometido com o respeito às instituições de mercado e a manutenção da estabilidade macroeconômica.

As medidas macroeconômicas vieram acompanhadas por políticas de transferência de renda, através de programas como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, que faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de expandir o mercado interno de consumo através do desenvolvimento econômico das camadas populares.

Excetuando-se o período de atuação do BNH, jamais, na história do país, um único programa de provisão de habitação social construiu tanto como PMCMV e nesse sentido, seu sucesso é inquestionável. No entanto, o programa não aponta mudanças para o modelo brasileiro de ocupação das cidades, baseado na desigualdades socioespaciais e no espraiamento urbano, como também, ratifica os interesses de mercado e o imperativo econômico de produção imobiliária, trazendo consequências para a produção do espaço urbano. Assim, o sucesso anuncia (ou anunciou) a perpetuação e a consolidação de problemas urbanos e sociais.

A expansão e a maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associadas ao crescimento da economia, provocou um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades. (ROLNIK, 2015, p. 265)

O fenômeno de crescimento do setor imobiliário nas cidades e a segregação socioespacial encontrada na construção do espaço urbano vem se demonstrando presente não só nos grandes e médios centros urbanos, como também, nas cidades que se encontram fora dos contextos metropolitanos.

Dessa forma, após analisar alguns processos que impactam a conformação atual dos espaços urbanos das metrópoles brasileiras, suas continuidades, transformações e dimensões socioculturais, este trabalho investigou as dimensões da política habitacional que impactaram a produção e reprodução do espaço urbano da cidade de Sertãozinho – SP. Assim, coube discutir e analisar a produção de habitações de interesse social pelo PMCMV no município de Sertãozinho, identificando como tal produção interfere nos processos de planejamento e conformação urbanos e a forma como ratifica e intensifica a segregação socioespacial.

A análise da evolução da produção habitacional deste município contribui para demonstrar as consequências do PMCMV, na forma como o programa vem se desenvolvendo, no que tange a inserção urbana. O programa, ainda que no momento tenha conhecido uma diminuição de investimentos e sofrido mudanças que alteram o seu público alvo - continua reproduzindo o modelo de urbanização estabelecido desde o período do Banco Nacional de Habitações (BNH), a saber, a segregação socioespacial e os mecanismos de especulação imobiliária, não enfrentando criticamente as problemáticas urbano-sociais. Dessa forma, o programa acaba por

reforçá-las, através do incentivo, ou manutenção do modelo periférico de expansão urbana e na direção da expansão capitalista, mais especificamente nos setores imobiliário e de construção.

A investigação e análise da produção habitacional foi associada à análise do Plano Diretor de Sertãozinho, do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), juntamente com as Legislações urbanas e sociais do Município, visando compreender de que forma tais instrumentos interferem, ou não, naquilo que deveriam promover: a democratização da produção do espaço urbano e o acesso à moradia. Além disso, analisou-se de que forma as políticas públicas incentivam ou não a segregação socioespacial, levando-se em consideração o valor da terra e os arranjos institucionais traçados no município.

A análise do conjunto dos aparatos jurídicos de Sertãozinho-SP parece demonstrar que estes não cumprem com o que, em tese, deveria ser o seu papel, a exemplo do que Cunha (2014) coloca em relação à São José do Rio Preto, isto é, o plano diretor não conseguiu:

funcionar como instrumento de democratização do acesso à propriedade urbana, questão diretamente vinculada à habitação. Sua fraqueza não se revela por observar que os instrumentos nele previstos são ignorados, não regulamentados, nos planos urbanos pesquisados, mas exatamente por estarem inclusos em tais planos. (CUNHA, 2014, p. 20/21)

Como pretende-se discutir no trabalho, o atual plano diretor da cidade, elaborado em 2008, agrega parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade que contudo permanecem em grande parte inócuos, sem a efetiva implementação.

Outra questão é que os aparatos jurídicos foram alterados para atender a exigências do PMCMV, dessa forma o município direciona sua política a fim de receber recursos do PMCMV de forma a não bloquear o que hoje se entende por progresso e desenvolvimento urbano, a expansão da construção civil, em grande parte possível pela lucrativa expansão urbana, agora realizada por implantação dos loteamentos habitacionais econômicos do PMCMV.

Assim, o trabalho mostra como o conjunto de aparatos jurídicos revelam uma postura paradoxal na condução do PMCMV, ou seja, os aparatos que deveriam servir para democratizar o acesso à moradia evitar a especulação na produção do espaço urbano tem servido, na verdade, para atender os interesse da elite local, valorizando

a terra e reforçando a segregação socioespacial. O papel do poder público, ainda que necessário para a consecução do programa, fica subordinado aos interesses do mercado, ou seja, para que o mercado possa agir na produção e expansão do espaço urbano, ele requer um aporte de recursos públicos e aparatos jurídicos e institucionais que sustentem sua atuação.

A série de elementos analisados em todo o trabalho sugere que a maneira como o poder público municipal vem conduzindo o PMCMV, não atrapalha o mercado imobiliário, pois a provisão de habitação social possibilitada por meio de construtoras implica em arranjos entre o poder público e as empresas privadas, ou seja, o binômio Estado-Mercado, que favorecem interesses da acumulação financeira e não representam uma mudança dos rumos do desenvolvimento gerador de desigualdades e dos problemas urbanos, mas sim o seu reforço.

Os capítulos propostos se estruturam da seguinte maneira:

O Capítulo 1 - *As lógicas de produção do espaço urbano: Segregação Socioespacial e Exclusão Social*, apresenta questões teóricas sobre segregação socioespacial e exclusão social, procurando com base na bibliografia selecionada, demarcar alguns conceitos, suas complementaridades e diferenças. O conceito de segregação socioespacial é introduzido e discutido a partir de sua formulação pela Escola de Chicago e, apontando, várias outras abordagens desenvolvidas, a conceituação adotada, valendo-se de autores, como Castells (1983), Lojkine (1997), Lefèbvre (1969), Marcuse (2004), dentre outros. O conceito de exclusão social é compreendido através de suas diferentes dimensões, ou seja, dimensão histórica, dimensão espacial, dimensão econômica, dimensão especificamente social, dimensão das representações sociais e dimensão política.

No Capítulo 2 – *Algumas considerações sobre segregação no contexto brasileiro*, visa mostrar todo o processo de desenvolvimento e expansão, principalmente da metrópole de São Paulo e, como esse processo foi se dando de forma segregada e excludente e, como no caso paulistano, ainda que específico, ilumina e traz compreensões para o desenvolvimento e expansão urbana em todo o país.

No Capítulo 3 – *Um olhar sobre Sertãozinho-SP*, é apresentada a formação e expansão do município de Sertãozinho-SP, primeiramente demonstrando como historicamente a cidade vai se definindo em termos de uma cidade vinculada à produção agrícola e ao agronegócio e, posteriormente, relacionando o desenvolvimento urbano com a produção pública habitacional, desde os programas lançados pelo BNH até o PMCMV. Este último compreendendo o objeto empírico do trabalho.

No capítulo 4– *Análise dos indicadores de desigualdade intraurbana*, procuraremos através de alguns parâmetros estabelecidos por Denise Elias e Renato Pequeno para compreender a segregação socioespacial nas cidades do agronegócio do nordeste, analisar esses fatores no município de Sertãozinho, afim de revelar como a desigualdade socioespacial intraurbana e a exclusão social se configuram no município.

Ao final do trabalho, procurando resgatar todas as discussões realizadas durante a realização da pesquisa, são elaboradas algumas considerações finais que nos permitam realizar e aprofundar as discussões acerca do significado do PMCMV, do poder público municipal e das empresas privadas na promoção das desigualdades socioespaciais e da exclusão social, sintetizando as considerações feitas ao longo do trabalho.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho baseou-se na pesquisa bibliográfica, na análise da base documental, em depoimentos e entrevistas e, complementarmente - mas fundamentalmente - em pesquisa de campo, observando e analisando *in loco* o objeto empírico. A pesquisa bibliográfica contém a análise de fontes primárias como jornais, mapas e leis e de fontes secundárias como livros, teses, dissertações e artigos em periódicos relacionados à produção de habitação social, às políticas de habitação e sobre segregação socioespacial. Os instrumentos e meios de coleta das fontes primárias foram a legislação da Câmara Municipal, incluindo os planos municipais, e os arquivos disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e pela Secretaria de Desenvolvimento Social.

Na pesquisa de campo, foram visitados os conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV, dentre eles os conjuntos El Dorado, Acácias, Aragão I e II, Geraldo Onório e Anélio Celline. A finalidade destas visitas foi a de perceber e compreender as relações urbanas dos bairros, constituídos, ou incrementados, com a cidade. Partindo da região central, foram feitos deslocamentos até onde os empreendimentos do PMCMV foram construídos, verificando as formas de acesso e tempo de deslocamento, assim como os equipamentos e serviços próximos. Percebeu-se que, apesar de estarem na margem da malha urbana da cidade, o acesso aos empreendimentos se dá de maneira ágil e fácil, visto que se pode chegar aos empreendimentos apenas utilizando as avenidas da cidade. O problema, como de hábito, fica para aqueles (a maioria) que dependem do transporte público. O segundo objetivo foi percorrer as ruas do bairro de carro e a pé, em diferentes dias e horários, para reconhecer a área, perceber usos e fluxos e registrar situações e através de fotografias, onde se pôde notar sobretudo, que tais espaços não se configuram como bairros dormitórios, mas sim espaços que possuem atividades econômicas, estando próximos a alguns serviços públicos como escola, posto de saúde, CEU e quadra esportiva. Essa forma de investigação mostrou-se fundamental para tornar a percepção do objeto de estudo mais elaborada, pois, adiciona novas informações à reflexão do conjunto do trabalho.

Com o objetivo de complementar a pesquisa foram realizadas algumas entrevistas e reuniões com profissionais representantes dos agentes do Programa Minha Casa Minha Vida na região de Sertãozinho – SP. Dentre eles foram entrevistados, a Secretária de Planejamento no 1º semestre de 2016 e, posteriormente, foi realizada uma segunda entrevista, com a presença do Prof. Dr. Miguel Antônio Buzzar, no segundo semestre de 2017. Foi efetuada também uma reunião e entrevista, no segundo semestre de 2017, com o Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Gestão de Programas e Projetos da Assistência Social, Felipe Aguiar Galdino Guiraldelli. Além das entrevistas realizadas, , tentou-se exaustivamente contato (por diversas vezes, através de e-mail, telefonemas, visitas) com o responsável pelo PMCMV em Sertãozinho na Caixa Econômica Federal, no entanto, o mesmo nunca retornou o contato. A Secretária de Planejamento também se mostrou bastante refratária à disponibilização de informações para a pesquisa, tendo sido solícita integralmente apenas na presença do Prof. Dr. Miguel Buzzar.

Apesar das adversidades, as entrevistas se mostraram uma importante fonte complementar de dados, criando um contato com os “bastidores” da política habitacional regional.

Tendo em vista a natureza do trabalho e frente a afirmação da Secretária de Planejamento, seria essencial para o trabalho, realizar uma entrevista com o líder do Movimento de Moradia. No entanto, devido às ações realizadas pelo próprio Movimento de Moradia, ele não se coloca como uma figura pública de fácil acesso. Ao longo do trabalho foram realizadas diversas tentativas de contato com o líder do movimento, seja através de ligações (que nunca foram atendidas), aproximação através de outras lideranças do movimento, mas que também não tiveram resultado.

Procurou-se realizar interfaces entre o processo teórico e empírico a fim de enriquecer e problematizar a pesquisa, levando a produção de uma base documental relativa à essa recente dinâmica de produção de habitação de interesse social nas cidades brasileiras, e especialmente na cidade de Sertãozinho-SP.

1 As lógicas de produção do espaço urbano: segregação socioespacial e exclusão social

A cidade capitalista, ou as cidades cujo processo de urbanização foi transformado com o capitalismo, ou mesmo cidades que já nasceram sob a égide do capitalismo, sendo resultado de uma construção social e fruto de interesses de classes sociais diversas, apresenta na localização, principalmente na localização residencial, as maiores desigualdades de ocupação do espaço. Ou seja, as escolhas da localização pelas classes sociais não acontecem de maneira fortuíta ou aleatória, mas sim, são resultado de decisões de diversos agentes e de diferentes fatores como econômicos, sociais, ambientais.

O processo de distinção do padrão de uso e ocupação do solo, assim como, o acesso diferenciado aos equipamentos e serviços oferecidos na cidade, constituem fatores determinantes que incidem sobre a acessibilidade e possibilidade de uso dos indivíduos e grupos sociais da cidade. Estes fatores dão forma ao processo de segregação socioespacial, que poderia ser resumidamente definido como a separação ou periferização de determinadas pessoas ou grupos sociais nos espaços da cidade, devido à fatores econômicos, raciais, culturais e históricos, combinados ou não entre si, totalmente ou parcialmente, promovendo o afastamento, a separação e dificultando o contato entre as diferentes classes sociais¹.

A segregação socioespacial, enquanto fenômeno dinâmico (processual) resultante é, ao mesmo tempo, elemento presente e constituinte da paisagem urbana. No entanto, longe de ser uma realidade somente das cidades brasileiras, a segregação socioespacial é um processo constituinte da formação das cidades capitalistas. Evidentemente, tal processo expressa-se com características constituintes comuns e outras específicas de cada contexto sócio-urbano. Dessa forma, o que vale analisar é como este processo vem se estruturando nas últimas décadas e quais são os agentes protagonistas e responsáveis.

¹ Autores como Park (1970), Lefèbvre (1969), Castells (1983) e Lojkin (1997), Marcuse (2004) que possuem essa visão, serão abordados a seguir.

Nesta primeira parte do trabalho serão abordados os conceitos de segregação socioespacial e exclusão social, entendendo estes dois conceitos como estruturais e estruturantes do espaço urbano, materializados no próprio espaço e sendo ao mesmo tempo, produto e condicionante da forma como a produção do espaço urbano e a localização das camadas sociais se dá na cidade. Dessa forma, serão abordadas suas causas, suas múltiplas dimensões e seus principais atores e agentes e, ainda, apontaremos as possíveis complementaridades que ocorrem entre ambos os processos.

Antes, porém, faz-se necessário uma nota terminológica. Tanto os teóricos da Escola de Chicago, quanto os autores marxistas que serão discutidos no trabalho – Lefèbvre (1969), Castells (1983) e Lojkine (1997) - não adjetivavam como socioespacial o conceito de segregação, apenas utilizavam segregação ou segregação urbana ou segregação residencial. Contudo, para efeito de discussão, adotaremos de modo geral, a expressão segregação socioespacial que, segundo Villaça (1998, p. 142) pode ser entendida como “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”.²

1.1 Segregação Socioespacial

Com o advento da Revolução Industrial, a estrutura urbana adquiriu complexidade e novas formas de distribuição dos segmentos sociais, marcadas sobretudo pela incapacidade em desenvolver acessos igualitários aos benefícios da vida urbana, à todos os habitantes das cidades.

Os primeiros estudos urbanos vinculados a esta perspectiva passaram a compor o que posteriormente ficou conhecido como “Escola de Chicago”. Neste caso, a visão que marcou os estudos sobre a segregação socioespacial e a sua

² Ainda que os conceitos de classe social e de camada social sejam distintos, como o trabalho analisa os padrões de vida urbana, que são próprios para se pensar camadas sociais, mas que também as classes produzem e vivenciam, não de forma simétrica, os dois conceitos são utilizados (classe e camada), quando se discute os padrões urbanos sociais e suas várias materializações.

ocorrência em áreas urbanas se daria a partir de uma diferenciação entre centro e periferia, ou seja, a partir da análise da localização de grupos (que seguiriam padrões étnicos, raciais, etc) ou classes sociais em lugares distintos e separados.

Levando-se em consideração parâmetros de crescimento e adensamento populacional, os pensadores dessa escola entendiam segregação como uma característica intrínseca às cidades, dessa forma, a segregação como um processo espontâneo, decorrente de uma aparente especialização funcional das áreas urbanas e de preferências individuais de cada um, como aponta Park:

[...] dentro da organização que a vida citadina assume espontaneamente, a população tende a se segregar não apenas de acordo com seus interesses, mas de acordo com seus gostos e seus temperamentos. A distribuição da população resultante tende a ser bastante diferente daquela ocasionada por interesses ocupacionais ou por condições econômicas. (PARK, 1970, p.64)

Os primeiros modelos formulados por teóricos da Escola de Chicago que tratavam da questão da segregação socioespacial, foi produzido pelo geógrafo alemão Johann Kohl, em 1841, que acreditava que cidade se caracterizava por estar dividida em anéis, onde os ricos habitavam o centro enquanto que na periferia viviam os pobres. Ernest Burgess, através de seus estudos, apresentou um padrão de segregação oposto ao modelo de Kohl, propondo por outro lado, que as elites se deslocavam para os espaços periféricos das cidades, sendo assim as áreas centrais tornavam-se desvalorizadas e seriam ocupadas pelas as camadas populares, e pelos setores de serviços e comércio.

As polêmicas surgidas em torno desses dois modelos são em parte absorvidas pelo aparecimento do modelo do economista norte-americano Homer Hoyt, que embora não se assumindo como teórico da Escola de Chicago, deu continuidade às discussões sobre a organização interna das cidades a partir da elaboração de um modelo setorial. Segundo este, o padrão de segregação não seguia um tipo concêntrico, mas em setores a partir do centro, onde as elites tenderiam a autossegregar-se através de um eixo de circulação dentro das melhores áreas da cidade, sendo circundada pela classe média e estando as camadas mais pobres localizadas diametralmente oposta e não manteriam contato com os setores mais ricos. Dessa forma, inovou ao considerar a variável renda no exame do crescimento urbano através de grandes eixos.

Figura 1 : Modelo de expansão elaborados por Burgess e Hoyt

Fonte: <https://kieranbellew.files.wordpress.com/2012/04/models.png>. Acessado em 23/01/2018.

Uma das vertentes da Escola de Chicago realizou estudos sobre a segregação socioespacial, baseando as análises urbanas em modelos metodológicos fornecidos pelo Darwinismo Social. Conhecida como Escola de Ecologia Humana de Chicago³, seus teóricos pesquisavam, sobretudo, a formação de guetos nos Estados Unidos ocasionados pela imigração.

³ Robert Ezra Park, considerado o grande ícone e precursor dos estudos urbanos, Ernest Watson Burgess e Roderick Duncan McKenzie elaboraram o conceito de "ecologia humana", a fim de sustentar teoricamente os estudos de sociologia urbana. O conceito de ecologia humana serviu de base para o estudo do comportamento humano, tendo como referência, a posição dos indivíduos no meio social urbano. A abordagem ecológica questiona se o habitat social (ou seja, o espaço físico e as relações sociais) determina ou influencia o modo e o estilo de vida dos indivíduos. Em outras palavras, a questão central é saber até que ponto os comportamentos desviantes (por exemplo, as várias formas de criminalidade) são produtos do meio social em que o indivíduo está inserido. O conceito de ecologia humana e a concepção ecológica da sociedade foram muito influenciados pelas abordagens teóricas do "evolucionismo social" - marcante na sociologia em seu estágio inicial de desenvolvimento -, ao sustentarem uma analogia entre os mundos vegetal e animal, de um lado, e o meio social integrado pelos seres humanos (neste caso, a cidade), de outro. Considerando, então, a cidade como um amplo e complexo "laboratório social", as pesquisas sociológicas foram marcadas pelo uso sistemático dos métodos empíricos (para coleta de dados e informações sobre as condições e os modos de vida urbanos. – Fonte: Renato Cancian, Especial para a Página 3 Pedagogia & Comunicação é cientista social, mestre em sociologia-política e doutor em ciências sociais. É autor do livro "Comissão Justiça e Paz de São Paulo: gênese e atuação política, 1972-1985

Para estes teóricos, a cidade é o resultado de ações realizadas por “pessoas” ou “indivíduos” (termo utilizado por eles) e comporta-se como um organismo vivo. Embora trabalhassem com o conceito de segregação e de classes sociais, esses teóricos tinham como base o estudo do comportamento humano inserido no meio social urbano, ou seja, tentavam compreender se o espaço social determinaria ou influenciaria o modo de vida dos indivíduos.

Robert Erza Park, um dos principais expoentes da Escola de Ecologia Humana, dedicou boa parte dos seus estudos para entender os processos de formação e constituição da cidade. Preocupou-se em estudar as formas de comportamento social no espaço urbano, não somente em sua dimensão física, mas em sua dimensão mais imaterial (costumes e tradições) elaboradas pelas populações urbanas. A cidade portanto, se configuraria como “um mosaico de pequenos mundos que se tocam, mas não se interpenetram”, (PARK, 1979, p. 62)

A cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc.; algo mais também do que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos – tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos. Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição. Em outras palavras, a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana. (PARK, 1979, p. 26)

Para Park, a cidade era vista como um “laboratório para a investigação do comportamento coletivo” (PARK, 1979, p. 45). Tentou entender esse comportamento coletivo através dos estudos da inserção dos negros e dos imigrantes na sociedade norte-americana, levando-o a criar o conceito de “homem marginal”, esse sujeito “que vive em dois mundos, mas que em nenhum deles se sente à vontade” (PARK, 1971, p. 73). Segundo Coulon (1995, p. 58), para Park, o homem marginal é tanto o “imigrante de segunda geração, que sofre plenamente os efeitos da desorganização

do grupo familiar, a delinquência juvenil, a criminalidade, o divórcio”, quanto os trabalhadores negros dos estados do Sul dos EUA, que viviam à margem da cultura branca. Assim, como explica Alain Coulon,

o homem marginal não é apenas o que pertence a uma cultura diferente, em geral situada, segundo Park, a meio caminho entre a cultura tribal primitiva e a cultura mais moderna e sofisticada da vida urbana atual. Em todos os casos, o homem marginal é sempre um migrante (COULON, 1995, p. 58)

Em seu livro *The City*, publicado em 1916, Park define segregação como sendo a repartição das populações nas cidades, ou seja, em um primeiro momento, o processo de segregação se daria como um resultado cumulativo de escolhas familiares ou de proximidades na língua e cultural e, posteriormente, com base na renda e classe social.

Através dos tempos, todo setor e quarteirão da cidade assume algo do caráter e das qualidades de seus habitantes. Cada parte da cidade tomada em separado inevitavelmente se cobre com os sentimentos peculiares à sua população. Como efeito disso, o que a princípio era simples expressão geográfica, converte-se em vizinhança, isto é, uma localidade com sentimentos, tradições e uma história sua. Dentro dessa vizinhança a continuidade dos processos históricos é de alguma forma mantida. O passado se impõe ao presente, e a vida de qualquer localidade se movimenta com certo momento próprio, mais ou menos independentes do círculo da vida e interesses mais amplos ao seu redor. (PARK, 1970, p.30)

A noção de auto-segregação criada por Park baseia-se em Durkheim que adaptou para a sociedade humana o conceito de “seleção natural das espécies” de Charles Darwin. Dessa forma, Park (1970) ao colocar a questão da segregação socioespacial como algo “natural” em que alguns grupos teriam a opção de escolher onde morar, junto com os seus semelhantes levando em considerações questões de ordem cultural, moral, étnica, entre outras, encobre as diferenças sociais e o jogo de poder e interesse das classes sociais que habitam a cidade.

Um dos maiores equívocos dessas escolas foi o de ter concebido a segregação socioespacial como uma consequência “natural” das relações entre as pessoas, seja por meio de questões raciais, étnicas e culturais, desta forma, não seria necessário analisar e entender outros fatores explicativos como a estrutura de classe ou o papel de diferentes atores/agentes, ou mesmo as causas e os fundamentos deste processo.

A partir dos anos 1960/1970, algumas considerações surgiram para explicar o fenômeno da segregação socioespacial nas cidades, seguindo um forte viés marxista, e estavam voltados à entender as causas do fenômeno da segregação e não mais somente as consequências. Os pensadores da corrente denominada Escola de Sociologia Urbana Francesa procuravam analisar as relações das classes sociais, o modo de produção, o reflexo que essas relações estabelecem no espaço urbano desencadeando processos desiguais e contraditórios da urbanização capitalista, como aponta Castells:

A distribuição das residências no espaço produz sua diferenciação social e específica da paisagem urbana, pois as características das moradias e de sua população estão na base do tipo e do nível das instalações e das funções que se ligam à elas.

A distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus status profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo da vida, etc. Falaremos, por conseguinte, de uma *estratificação urbana*, correspondendo ao sistema de estratificação social (ou sistema de distribuição dos produtos entre os indivíduos e os grupos) e, nos casos em que a distância social tem uma expressão espacial forte, de *segregação urbana*. Num primeiro sentido, entenderemos por segregação urbana a tendência à organização de espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia. (CASTELLS, 2000, p.249-250) (grifo nosso)

Castells formulou uma das principais concepções teóricas da sociologia urbana marxista que vincula as transformações da paisagem urbana às ações desenvolvidas pelas classes sociais. Em “A questão urbana” (1983), Castells entende a cidade como um produto socialmente construído, lócus de disputa entre os homens pelo espaço e que como fruto do sistema capitalista, segue as leis gerais da distribuição e obtenção dos produtos existentes neste sistema⁴. Dessa forma, o espaço urbano seria apropriado de forma desigual, pois a cidade estaria organizada

⁴ O livro foi publicado originalmente na França em 1972 com o título: *La question Urbaine* (Paris: François Maspero). A primeira publicação no Brasil é de 1976 (Rio de Janeiro: Paz e Terra).

segundo o lugar social dos indivíduos dentro da estrutura urbana, gerando disputas entre as diferentes classes sociais pelas melhores condições de vida e de consumo.

Henri Lefèbvre compõe, junto com Castells, formulações das duas principais teorias críticas marxistas, que associam a organização espacial à social (GOTTDIENER, 1997), ou seja, também entende o espaço urbano como uma mercadoria e resultado de uma forma de organização e de produção social, tendo como consequência um acesso diferenciado entre as diferentes classes sociais, sendo fruto de uma apropriação subjetiva e ideológica.

Em “O direito à cidade” (1969), Lefèbvre apresenta sua tese de que o espaço urbano é a materialização das decisões de diversos agentes sociais no ambiente construído, ou seja, entende o espaço urbano enquanto produto e processo das diferentes lógicas de produção, onde não se pode evitar conflitos e contradições entre os diversos segmentos da sociedade.

Se considerarmos a cidade como *obra* de certos “agentes” históricos e sociais, isto leva à distinguir a ação e o resultado, o grupo (ou os grupos). Sem com isso separá-los. Não há obra sem uma sucessão regulamentada de atos e de ações, de decisões e de condutas, sem mensagens e sem códigos. Tampouco há obra sem coisas, sem uma matéria a ser modelada, sem uma realidade prático-sensível, sem um lugar, uma “natureza”, um campo e um meio. (LEFÈBVRE, 1969, p. 54)

Para Lefèbvre, o processo de segregação socioespacial se baseia no resultado da coexistência de diferentes grupos sociais no espaço urbano, a criação de espaços hegemônicos, a valorização ou desvalorização de lugares e indivíduos e a impossibilidade de comunicação entre as diferentes classes sociais. Dessa forma, deve-se estudar as condicionantes da organização do espaço urbano, principalmente, mas não somente, através da apropriação subjetiva do espaço pelos diferentes indivíduos ou diferentes classes sociais.

Outro autor que elabora o conceito de segregação urbana na linha do pensamento marxista e que reconhece o espaço urbano como resultado da organização/divisão social, é Jean Lojkine.

Para Lojkine, seria possível distinguir três tipos de segregação socioespacial, quais sejam:

1 – Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia [...]

2 – Uma separação entre zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.

3 – Um esfacelamento generalizado das ‘funções urbanas’, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zona de escritório; zona industrial; zona de moradia (LOJKINE, 1997, p.189)

Lojkine, portanto, introduz na sua análise sobre segregação socioespacial, a importância do papel do Estado e das políticas públicas, pois teriam um papel fundamental e determinante na organização espacial urbana, sendo apropriado pela classe dominante, sempre a serviço do capital, seriam utilizados como ferramenta para colocar em prática os interesses desta classe, em detrimento da sociedade em geral, dessa forma, serviriam para manter, promover e aumentar a segregação socioespacial.

Assim, para Lojkine seria possível:

[...] formular a hipótese de uma segregação espacial e social entre o espaço urbano ‘central’ monopolizado pelas atividades de direção dos grandes grupos capitalistas e do Estado e as zonas periféricas onde estão disseminadas as atividades de execução assim como dos meios de reprodução empobrecidos, mutilados, da força de trabalho. (LOJKINE, 1997, p.171–172)

Assim como Lojkine, Peter Marcuse ao analisar o fenômeno da segregação socioespacial, busca compreender qual é o papel desempenhado pelo Estado neste processo.

Segundo o autor, nenhum padrão urbanístico poderia ser adotado sem a participação do Estado, seja na elaboração de políticas públicas, ou seja, para onde serão destinados os investimentos e equipamentos, seja através de leis que garantam o direito à propriedade privada, ocupação do solo, cobrança de impostos, entre outros. Desta forma:

Está, pois, claramente, no âmbito dos poderes mais abrangentes do Estado a permissão ou a proibição da segregação. Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, por parte do Estado. (MARCUSE, 2004, p. 30)

Considera que a simples diferenciação dos espaços urbanos não deveria ser tomada como um fator de segregação, pois esta é intrínseca à cidade. Para ele, é preciso observar que tipo de segregação é “socialmente aceitável ou indesejável”.

Para o autor, as diferenças hierárquicas, em que uma classe social exerce influências sobre a outra, seria indesejável ou inaceitável, pois refletem e reforçam “as relações de poder, dominação, exploração”. (Marcuse, 2004, p. 26). Dessa forma, para Marcuse, segregação é:

o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área definida, em um gueto. É o processo de formação e manutenção de um gueto (MARCUSE, 2004, p. 24)

Entre os componentes que induziriam essa aglomeração forçada estariam os instrumentos utilizados pelo Estado – investimentos públicos, políticas de remoção de acentamentos precários, impostos; mecanismos de mercado – valorização ou desvalorização imobiliária de determinadas; e práticas efetivas de discriminação – econômica, racial, étnica.

Ocorre, assim, uma apropriação do espaço urbano imposta por uma parcela da população que detém o poder de escolha voluntária e, a partir de sua posição hierárquica, através do poder político e cultural, fazendo com que uma parcela da população não possua esse poder de escolha, forçando uma apropriação involuntária do espaço urbano por exclusão.

A segregação aumenta as diferenças e divisões sociais, reduz as oportunidades de trabalho e aumenta a vulnerabilidade social. Não se trata somente de separação de outros grupos sociais, mas, também, de recursos e serviços (empregos, serviços sociais, infra-estrutura etc.) e, neste sentido, a dimensão subjetiva que a população pobre tem da realidade objetiva da segregação é a da marginalização, da exclusão social.

1.2 Exclusão Social

O conceito de exclusão social vem sendo muito usado pela mídia, porém muitas vezes, de forma imprecisa ou até mesmo, errônea. Dessa forma, faz-se necessário um esforço para conceituar e problematizar tal conceito, que nasceu no interior dos debates acadêmicos da década de 1960/1970, primeiramente nos discursos e nas agendas das políticas sociais (Levitas, 2000 e Costa, 2001).

O processo de exclusão social não é algo recente na história da humanidade, no entanto, assim como os processos de segregação socioespacial, com o advento do sistema capitalista de produção, se acentua e adquire diferentes conotações e dimensões, como apontado por Singer:

A exclusão social é inerente ao capitalismo. Ela foi significativamente atenuada pelos implantes socialistas do sufrágio universal, da barganha coletiva, da legislação do trabalho da previdência social pública e universal. [...] Mas nesta quadra da história do capitalismo, apresenta o que pode ser uma rejeição orgânica destes implantes (exceto o sufrágio universal). O que exige pensarmos o enfrentamento da exclusão social em novos termos. (SINGER, 2000, p. 09)

O conceito de exclusão social deve ser entendido como um processo complexo de múltiplas dimensões, resultado de implicações sociais, históricas e de interesses econômicos e políticos que fazem com que algumas classes exerçam domínio sobre outras e agrave as diferenças e os processos de (in)justiça social e desigualdade ou mesmo a falta de igualdade plena de direitos.

Uma das maneiras de se mensurar a exclusão social é através da desigualdade de renda. O Brasil se caracteriza como um dos países de maior concentração de renda e possui um dos maiores índices de desigualdade social do mundo. Segundo a Pesquisa Desigualdade Mundial 2018, coordenada, entre outros, pelo economista francês Thomas Piketty, quase 30% da renda do Brasil está nas mãos de apenas 1% dos habitantes do país, a maior concentração do tipo no mundo⁵.

Hoje, sendo um país majoritariamente urbano, as condições de desigualdade, pobreza e exclusão social tornam-se mais nítidas nas cidades, onde não apenas as minorias⁶ (étnicas, religiosas, sexuais, etc) são excluídas, senão, grande parte da população. Em 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou o dados da Síntese de Indicadores Sociais 2017, o estudo revelou

⁵ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/13/internacional/1513193348_895757.html

⁶ As minorias sociais são as coletividades que sofrem processos de estigmatização e discriminação, resultando em diversas formas de desigualdade ou exclusão sociais, mesmo quando constituem a maioria numérica de determinada população. Fonte: <https://mendigossa.wordpress.com/2013/05/02/minorias-sociais/> Acessado em 30/01/2018.

que um quarto da população, ou 52,168 milhões de brasileiros, estavam abaixo da linha de pobreza do Banco Mundial⁷ em 2016, ano em que se agudizaram os efeitos da recessão.

As desigualdades sociais e a pobreza são considerados fundamentais na existência, manutenção e promoção da exclusão social. Vale ressaltar que apesar dos conceitos de desigualdade e pobreza estarem intimamente ligados ao conceito de exclusão social, eles não são sinônimos, sendo necessário, sucintamente, esclarecer as diferenças entre os conceitos.

As desigualdades sociais estão presentes em todos os países do mundo, em maior ou menor escala e revelam as diferenças nas formas como são distribuídas as riquezas materiais ou simbólicas produzidas pela sociedade.

A pobreza é definida, resumidamente, pela falta de acesso às necessidades básicas para se ter uma vida digna ou adequada, baseada geralmente em relação a insuficiência de renda pelos indivíduos e, segundo Rocha (2003), seria definida também pela insuficiência ao acesso às necessidades básicas complementares - saúde, habitação, educação, subjetivas, etc.

Apesar das questões de desigualdade e pobreza estarem atreladas ao processo de exclusão social, são condições necessárias mas não suficientes. Dessa forma, a exclusão social apresenta múltiplas dimensões, resultado da complexidade de vários fatores e situações de inserção social dos indivíduos, sejam elas objetivas ou subjetivas, como apontam Guimarães et al.:

Revela-se assim, a enorme complexidade de situações passíveis de serem abarcadas pelo conceito de exclusão, sendo que os esforços teóricos devem se dirigir, paulatinamente, para aproximar seu conteúdo das reais possibilidades de alcançar as situações concretas de indivíduos, famílias e comunidades.

⁷ Para o Banco Mundial, as pessoas que vivem com menos de US\$ 5,50 por dia por pessoa, ou o equivalente a uma renda mensal de R\$ 387,07, estão abaixo da linha da pobreza.

O conceito de exclusão social remete, portanto, à discussão das novas feições da pobreza e da desigualdade em suas dimensões objetivas, restando ainda um campo aberto a ser explorado para a apreensão e compreensão dos processos subjetivos que diferenciam social e individualmente grupos e segmentos que, cada vez mais, perdem seu lugar e suas referências enquanto atores/participantes de uma dada comunidade de valores.

Por mais difuso e sujeito a controvérsias, entretanto, o conceito tem a capacidade de jogar luz às facetas múltiplas do econômico, do social, do político e do psicológico que se perdeu para cada um frente ao estado de destituição de recursos de toda espécie para o enfrentamento de suas vulnerabilidades e riscos. (GUIMARÃES et. al., 2003, p.14)

Assim, segundo Nascimento (1994), podem-se considerar cinco dimensões nas análises do processo de exclusão social: a dimensão histórica, a dimensão espacial, a dimensão econômica, a dimensão especificamente social, e a dimensão das representações sociais.

Serão abordadas e aprofundadas as dimensões espacial, econômica e social. Apesar das demais dimensões de análise serem tão importantes quanto as dimensões abordadas, escapa aos objetivos do trabalho abordá-las.

A dimensão espacial, portanto, na cidade capitalista, se manifesta no acesso restrito e desigual ao espaço urbano para as diferentes classes sociais que nela se encontram, e que esse acesso desigual, fruto dessa desigualdade social, acaba por gerar uma (des)articulação espacial e social, que por sua vez, passa a gerar uma disputa, também desigual, pois à população mais pobre sobram os espaços que por algum motivo não foram apropriados pelas camadas mais ricas.

Outro aspecto a ser considerado sobre a exclusão espacial, diz respeito aos excluídos que não têm identidade ou vínculo social com lugar algum, não possuem sentimento de pertencimento ou de reconhecimento a um determinado lugar. Um exemplo seria o de moradores removidos de assentamentos precários e realocados em conjuntos habitacionais distantes das áreas com as quais os indivíduos possuíam algum vínculo.

A dimensão econômica da exclusão social, estaria associada ao fato de que grande parcela da população não está inserida no mercado de trabalho formal, situação agravada pelo desemprego estrutural e pela baixa remuneração, tendo como consequência a falta de atendimento às necessidades básicas – saúde, educação, habitação – agravando as desigualdades sociais e a pobreza.

A dimensão social da exclusão social assume um dos papéis mais injustos e predatórios, pois muitos dos parâmetros de avaliação da desigualdade utilizados por alguns segmentos sociais e pelas instituições públicas são os próprios elementos geradores da desigualdade, como pobreza e exclusão social. Dessa forma, os parâmetros desqualificativos discriminam os segmentos pobres e determinam um aguçamento das desigualdades sociais. Isso faz com que, segundo Boneti (2001), nasça a discriminação com os indivíduos ou grupos sociais sujeitos a situações de pobreza e exclusão.

Essa negatividade imbuída na noção da desigualdade nasce dos parâmetros que se estabelecem para determinar uma condição social julgada digna para o sujeito social. Neste caso, a desigualdade estaria associada à uma condição social dita inferior. O desigual seria o pobre e não o rico, o diferente seria o pobre e não o rico, mesmo que o pobre se apresente na maioria. A diferença entre um e outro sujeito social acaba sendo associada, tanto pelo imaginário social quanto pelas instituições públicas, com o *ser* do sujeito em lugar do *estar*. Isto é, deixa de ser uma condição passageira do sujeito social para se constituir numa condição perene, ou até numa *qualidade* ou numa *racionalidade*. É desse princípio que nasce aquilo que conhecemos como discriminação. (BONETI, 2001, p. 118)

Nesta dimensão, a discriminação promove, segundo Escorel (1999, p.80), uma “lógica desumana do “estranho”, pois estimula o distanciamento nas relações sociais entre os diferentes grupos que compartilham o espaço urbano, pois cria-se um abismo entre as diferentes realidades, tornando-se difícil reconhecer e aceitar a realidade do outro e, indivíduos ou grupos excluídos “passam a ser percebidos como socialmente ameaçantes” (NASCIMENTO, 1994, p.70), pois aqueles que possuem uma relação de dominação e superioridade, passam a encher o desigual com medo, ou seja, são vistos como bandidos, perigosos e violentos em potencial, portanto:

Nos processos de exclusão social a escala da ‘estranheza’ atinge o limite de retirar o caráter de humano do outro. A existência humana na indigência, restrita ao atendimento das mais poderosas necessidades do processo vital, é obscurecida e desumanizada. Esse obscurecimento da existência significa que não se participa da esfera pública, vive-se nas sombras, sem deixar vestígios da passagem pelo mundo. Procede-se uma desumanização, o que significa que há uma retirada do caráter de ser humano nas interações sociais que envolvem indivíduos pobres, relegados à condição de *animal laborans*. (ESCOREL, 1999, p.80)

A partir da discussão que traçamos sobre segregação socioespacial e exclusão social, faremos uma análise sobre os padrões de expansão e desenvolvimento das cidades brasileiras, levando-se em consideração o papel do Estado, das políticas públicas na promoção da segregação socioespacial e exclusão social.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE SEGREGAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ao abordar a questão urbana no Brasil, o foco de análise geralmente recai sobre questões socioeconômicas e sobre o desenvolvimento capitalista periférico, ou seja, em que medida as cidades tornam-se produto e reflexo desses processos.

A partir da criação da Lei de Terras, em 1850, mesmo que os seus efeitos não tenham sido imediatos, a terra adquiriu um valor de troca, pois esta determinou que a única forma de aquisição da terra seria por meio de compra e venda e não mais pela concessão clientelista feita pelo Estado por meio das sesmarias, e pelo aforamento, muito praticado pela Igreja. A terra adquiriu o status de mercadoria, efetivando a propriedade fundiária urbana e rural. Segundo Maricato (1997), a lei diferencia pela primeira vez na história brasileira o que é solo público e solo privado.

Nota-se o início dos problemas urbanos brasileiros, pois esta lei criou restrições ao acesso da terra para as camadas de renda mais baixa da população, assim como, para os imigrantes europeus recém chegados. Dessa forma, a lei assegurava que estes fossem incapazes de adquirir terras, forçando-os a trabalhar nas lavouras.

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria. (ROLNIK, 1997, p. 23)

Após a abolição da escravatura, a emergência do trabalho livre e os intensos fluxos migratórios ocorridos desde a segunda metade do século XX, as cidades brasileiras sofreram uma expansão acelerada. A criação do sistema urbano brasileiro esteve sujeito tanto à herança colonial baseada numa forte hierarquia social, quanto aos interesses das elites na realidade política ou econômica do país.

O Estado e os aparelhos institucionais burocráticos negligenciaram as necessidades que estavam sendo criadas com a transformação das cidades,

expondo a incapacidade desses órgãos em desenvolver uma infraestrutura urbana capaz de suportar os intensos fluxos migratórios e a recente abolição da escravatura.

Estes ciclos migratórios, para Villaça (1998), criaram dois tipos distintos de ocupações urbanas. Por um lado, os membros das elites rurais que construíam casarões no centro das cidades, ficando próximos das áreas com maior oferta e acesso à serviços públicos e equipamentos e, por outro, os migrantes rurais pobres e os escravos recém libertados que ocuparam cortiços nas áreas centrais, como também, foram paulatinamente expulsos para bairros populares periféricos ou suburbanos.

No século XIX, com o estímulo ao modelo agro-exportador, baseado principalmente na cultura de exportação do café e em uma industrialização embrionária, o país não poderia passar uma visão de atraso econômico e tecnológico frente às cidades mais desenvolvidas da Europa, nesse momento, o país sofreu um impulso modernizante, através da atualização das instituições políticas e econômicas e do desenvolvimento dos centros urbanos que passaram a representar um elemento essencial para o desenvolvimento nacional (Martine e McGranahan, 2010).

Para que houvesse a regulação de alguns instrumentos urbanísticos que viabilizassem os projetos estéticos e paisagísticos de embelezamentos das cidades e de ocultamento da pobreza, houve uma exigência grande de criação de políticas urbanas como por exemplo: legalização de atuação do mercado imobiliário, implantação de projetos de saneamento ambiental e paisagismo. Esses modelos e instrumentos desenvolvidos não romperam com o padrão estabelecido de hierarquia social, com isso a população de baixa renda continuava sendo expulsa para as áreas mais afastadas da cidade. Segundo Maricato (1997), era a conjugação do modelo de embelezamento das cidades e segregação sócio-espacial das camadas mais pobres da sociedade.

No início da década de 1930, como resposta à crise econômica mundial, o então presidente Getúlio Vargas lançou uma série de reformas políticas e incentivos à industrialização do país. Tais reformas fizeram com que houvesse uma superação da dependência econômica de um modelo agro-exportador e da hegemonia política das suas elites agrárias, acarretando uma alteração da relação capitalista da reprodução da força de trabalho assalariado no país.

O processo de industrialização tardio impôs ao Brasil uma nova realidade sociopolítica, visto que o mesmo foi realizado a partir de da implementação de um modelo delineado pela industrialização condicionada à manutenção dos baixos salários e que não permitia a emancipação da classe trabalhadora. Para Raquel Rolnik (2015, p. 267), “as depreciadas condições materiais de reprodução da força de trabalho figuraram como uma das principais ‘vantagens competitivas’⁸ mobilizadas pelo país para acelerar seu processo tardio de industrialização”.

O modelo econômico de industrialização brasileira que não incorporou os custos de moradia nos salários, aliado à incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradia em larga escala e à enorme quantidade de terra disponível no entorno das cidades tornaram, segundo Bonduki (1998), o trinômio loteamento popular (na maioria das vezes irregular), casa própria, auto-construção (ou seja, sem nenhuma assistência técnica) a forma predominante de moradia pela classe trabalhadora, consolidando a segregação socioespacial e a chamada "espoliação urbana", segundo Lúcio Kowarick (1980), modelos de inserção urbanística dos trabalhadores nas cidades.

Inaugura-se assim o urbanismo que iria se consolidar durante todo o século XX no Brasil: a modernização excludente, ou seja, o investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a consequente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos. (MARICATO, 1997, p. 30)

Nesse contexto, as diferentes classes sociais passaram a ocupar áreas distintas da cidade, estabelecendo o padrão de ocupação centro-periferia, na qual o centro se reafirma como a porção mais privilegiada da cidade onde estão localizadas as classes de renda alta e a periferia, que se encontra distante do centro e não é assistida com investimentos em serviços, infraestrutura, onde se encontram os indivíduos de renda baixa.

⁸ Francisco de Oliveira, *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco* (São Paulo, Boitempo, 2003).

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. (VILLAÇA, 1998, p. 143)

Dessa maneira, segundo Villaça (1998), “o espaço atua como um mecanismo de exclusão”, pois estabelece um modelo de separação das classes sociais por grandes distâncias e uma movimentação engessada das classes sociais, assim como, acirra o padrão de segregação socioespacial e exclusão social, de discriminação, além de intensificar a especulação imobiliária através da criação de vazios urbanos. Assim como diversos outros problemas decorrentes da construção em áreas distantes e mal equipadas, como a enorme demanda por transporte coletivo, e as ocupações irregulares de áreas de proteção ambiental.

Assim, se entre 1930 e 1950 tivemos uma urbanização *suportável*, a partir daí ela se tornou *caótica e explosiva*. *Suportável*, dado que os problemas de transporte urbano, habitação e saneamento básico ainda eram de menor monta e “resolvidos” por meio de formas mais simples, que atenuavam seus efeitos até aquele período. Após 1960, contudo, com a aceleração da urbanização e as debilidades das políticas públicas, seus efeitos perversos ganharam enorme dimensão, tornando-a *caótica*, e gerando *arrebentação urbana*. (CANO, 2011, p. 199)

A política habitacional implementada pelo Estado até a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, já no regime militar, mostra uma participação insignificante deste mesmo Estado no combate ao déficit habitacional, dado o resultado limitado de construções de unidades habitacionais, sobretudo frente ao sério problema de falta de moradia que o país vivia. Trataremos sobre as políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado mais adiante.

Segundo Maricato⁹, a partir da segunda metade do século XX, o Brasil como a maioria dos países da América Latina, apresentou um alto índice de crescimento de sua população urbana. Segundo a autora, a população urbana no Brasil que, em 1940, era de 26,3% do total, ou seja, 18,8 milhões de habitantes, passou, no ano de

⁹ MARICATO, Hermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: n. 14(4), 2000, pp. 21-33.

2000, para 81,2%, em números absolutos para 138 milhões. Em apenas sessenta anos a população urbana cresceu cerca de 549% (120 milhões de pessoas).

Na cidade de São Paulo, em 1940, a população urbana representava 94,9% do total de 1.326.261 habitantes, ou seja, 1.258.482 habitantes, em 2000, passou para 94,0%, apresentando um decréscimo na porcentagem da população urbana, no entanto a população total saltou para 10.434.252 habitantes, a população urbana representava 9.813.187 habitantes do total. Em sessenta anos, a população urbana cresceu cerca de 679,76%. Em Sertãozinho, em 1940, a população urbana representava 26,3% do total de 21.290 habitantes, ou seja, 5.602 habitantes, em 2000, passou para 92,27% do total de 100.560 habitantes, contabilizando 92.785 habitantes. Em sessenta anos a população urbana cresceu cerca de 1556,2%.

O crescimento urbano acelerado no contexto brasileiro não foi acompanhado de investimentos que dessem conta dessa rápida expansão sofrida pelas cidades, ocasionando o que Alain Lipietz (1988) denomina como a divisão social do espaço, ou seja, é a consequência do fenômeno de periferização e segregação socioespacial que tem consequências diretas nas possibilidades de exercício da cidadania, refletindo-se no acesso às políticas públicas, em razão de sua localização espacial, da renda monetária e do bem-estar-social.

Pela localização de lugares específicos para produções manufatureiras, determinadas pela proximidade das matérias-primas e dos meios de comunicação. A cidade torna-se o terreno das externalidades. Ao mesmo tempo em que se constituem locais de comando dos negócios econômicos, financeiros e políticos. Uma enorme concentração de proletários, que se deslocam em função da oportunidade da continuação da reprodução de sua força de trabalho. Sua habitação é um “custo social da exploração” de seu trabalho, o que, ainda segundo o autor, gera duas consequências:

1. A divisão técnico-econômica do trabalho que se desdobra posteriormente em divisão técnico-econômica do espaço (D.T.E.). Lugares distintos para a fábrica, o escritório, o depósito, entre outros.
2. A divisão social do trabalho que se desdobra em divisão social do espaço. Também com locais distintos para habitação de empresários, engenheiros, patrões, trabalhadores, etc. (LIPIETZ, 1988 *apud* NEGRI, 2008, p. 147)

Até os anos 1980 prevaleceu o modelo centro-periferia, suficiente para analisar as questões de expansão urbana e das desigualdades sociais urbanas. Porém, a crise econômica vivenciada no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 gerou,

segundo Lago (2000 e 2001), uma grave crise urbana que contribuiu para o aumento da fragmentação social no tecido urbano, cuja expressão mais visível foi o acirramento dos padrões de diferenciação socioespacial. Desta forma, segundo Negri (2008, p. 147), “o binômio que existia entre segregação/distância pode ser substituído por segregação/D.S.E [divisão social do espaço].”

O impacto deste crescimento acelerado provocou uma série de problemas no espaço urbano, como o crescimento espraiado da cidade, periferias desprovidas de serviços públicos, identificando, segundo Rolnik:

um modelo de Estado capturado por interesses privados e conformato por uma cultura de opressão e exclusão, simultaneamente tensionado por um processo de combate à pobreza e inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais. (ROLNIK, 2015, p. 368):

Tereza Pires Caldeira, em seu livro intitulado *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo* (2000), aponta três processos distintos do padrão de segregação na cidade de São Paulo. O primeiro vai desde fins do século XIX até 1940, caracterizado pela forma concentrada da cidade, quando diferentes grupos sociais ocupavam uma área urbana pequena, onde as funções não eram separadas, comércio e serviços se intercalavam com as moradias, a diferenciação era percebida pelo padrão das construções, apesar de haver segregação entre os grupos sociais, havia uma maior proximidade entre os ricos e pobres.

O segundo período estendeu-se de 1940 a 1980, momento em que houve um aumento pela concorrência pelo centro e seu espaço limitado, as atividades terciárias permaneceram no centro urbano e as camadas mais pobres se deslocaram para as periferias, aumentando as distâncias físicas e sociais entre as classes, pois as classe ricas mantiveram-se em bairros próximos ao centro. Este modelo, baseado na relação centro-periferia, seguiria o modelo radial-concêntrico.

Por último, o período compreendido após a década de 1980 marca uma nova movimentação da elite no espaço urbano, pois rompe com o padrão de ocupação próximo ao centro ao se dispersar para regiões mais distantes. Essa nova conformação acaba com o arranjo tradicional centro-periferia, pois a periferia que era antes o lugar dos pobres e excluídos, agora passa a ser ocupada por condomínios e shoppings, tal qual como ocorre com o surgimento de favelas em áreas nobres da cidade.

Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de 'enclaves fortificados'. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os 'marginalizados' e os sem-teto. (CALDEIRA, 2000, p. 211)

Caldeira analisa o novo padrão de organização espacial nas metrópoles brasileiras, em que a opção pelo isolamento adotada pela elite é justificada pelo discurso da violência e esta tem se dirigido para as periferias em busca de segurança, qualidade de vida, lazer, conforto e status, dessa forma, classes sociais distintas estão muito próximas no espaço físico urbano, no entanto, apresentam um grande distanciamento psicológico e social.

A proximidade física não significa proximidade social entre ambas as classes sociais, ou camadas sociais economicamente diferentes. Da maneira como ocorre, a proximidade provoca o acirramento das relações sociais e espaciais entre as diferentes classes, pois a vivência na cidade passa a ser organizada, ou corroída, a partir do lado dos muros em que cada camada se encontra. A elite optou por ficar atrás dos muros, em espaços nomeados por Teresa Pires Caldeira (2000) como enclaves fortificados, sendo:

espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo. Podem ser shopping centers, conjuntos comerciais e empresariais, ou condomínios residenciais. (...) Por serem espaços fechados cujo acesso é controlado privadamente, ainda que tenham uso coletivo e semipúblico, eles transformam profundamente o caráter do espaço público. (CALDEIRA, 2000, p. 11-12)

A decisão tomada pela elite de se isolar na construção de espaços fechados através de muros, cercas eletrificadas, segurança, vai além do medo da violência, reforça mecanismos de distinção, com evidente sinalização da desigualdade social entre as classes sociais.

Contrariando o projeto de democratização política e a criação de uma esfera pública mais igualitária com respeito aos direitos e a liberdade, para Ribeiro (2004) ao continuar no centro decisório da formulação de políticas urbanas, a elite contribui

para o agravamento dos padrões de segregação socioespacial, pois levam em consideração os próprios interesses, desprovidos de um projeto social maior, em detrimento do que poderia ser pensado como interesses comuns.

Raquel Rolnik, em seu livro *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* (2015), demonstra como o modelo de uma “economia neoliberal globalizada, controlada pelo sistema financeiro, vai penetrando nas cidades e nas políticas urbanas de moradia” (ROLNIK, 2015, p.373). Dessa forma, a autora analisa de que forma as políticas habitacionais e urbanas, assim como o urbanismo e a gestão fundiária, são utilizados a fim de viabilizar esse processo (p.378). Segundo Rolnik:

Da mesma forma como a ação do planejamento urbano e da política habitacional tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessária muita imaginação urbanística e normativa para proteger, promover e potencializar essas novas geografias. (ROLNIK, 2015, p. 379)

Neste contexto, ainda segundo a autora, cria-se um “versão brasileira do complexo imobiliário-financeiro”, na qual o poder público, juntamente com as empreiteiras e incorporadoras adquirem um papel importante, na lógica de expansão das cidades ao criar políticas públicas que favorecem a ação das empresas “para serem ocupados e, posteriormente, geridos pelo complexo imobiliário-financeiro” e, simultaneamente, criando um acirramento da exclusão e segregação socioespacial ao deixar as áreas mais pobres sem assistência.

No Brasil, um padrão de relacionamento sólido e duradouro estabeleceu-se historicamente entre um segmento do empresariado nacional – os empreiteiros – e o Estado. Raízes profundas enlaçam empreiteiras e agentes públicos, e o próprio processo de estruturação do setor de engenharia pesada foi fomentado fortemente pelo Estado, numa “articulação funcional” que implica não apenas uma intensa imbricação entre interesses públicos e privados, mas também a enorme capacidade de influência por parte das empreiteiras, inclusive na definição de políticas públicas. (ROLNIK, 2015, p. 341)

Desse modo, anteriormente Ermínia Maricato, já havia expressado sua opinião sobre a necessidade de analisar-se a relação entre os interesses públicos e privados, para além da dimensão técnica, afirmando que:

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. (MARICATO, 2000, p. 184-5)

O Estado, juntamente com as classes dominantes, que detêm o controle da produção e do consumo do espaço urbano, se impõem na disputa pela apropriação das melhores localizações, ou seja, para Bonduki (1998), os instrumentos de planejamento urbano são utilizados à favor do capital ou de interesses privados, ao invés de proporcionar igualdade e justiça social para todos os indivíduos que ocupam o espaço urbano.

Villaça (1998, p. 335) destaca três esferas que possibilitariam o controle pela apropriação das melhores localizações: a econômica - através do controle do mercado imobiliário, dado que as elites determinam a localização de seus bairros; a política - ocorre por meio do controle do Estado, que se manifesta de três maneiras: para direcionar a localização dos equipamentos do Estado, direcionar os investimentos em infra-estrutura urbana e controlar as legislações urbanísticas e; a ideológica – por meio do desenvolvimento de ideias que visam manipular os ideais da sociedade fazendo com que esta esteja submetida aos ideais dominantes.

O atual controle exercido pelas elites sobre o processo de produção do espaço, inclui o Estado, a política conformando um novo modelo de produção de cidade e reprodução do capital. Para Rolnik:

Nenhuma montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados a finanças globais, prescinde da ação do Estado, não apenas na regulação das finanças, mas também na construção da hegemonia política da concepção da casa (*home*) como mercadoria e ativo financeiro.

[...]

Finalmente, não podemos deixar de assinalar o enorme impacto que as mudanças na forma de provisão de habitação têm sobre a estruturação das cidades de forma geral. Através da atuação dos mercados fundiários e da regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também uma economia política da urbanização, reestruturando as cidades. Trata-se, então, não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos¹⁰. (ROLNIK, 2015, p. 29)

De certa forma, antecipando, iluminando as transformações que já estavam ocorrendo, a fim de compreender o papel do Estado na produção social do espaço urbano contemporâneo no contexto norte americano, Logan e Molotch formularam, em 1987, a teoria da “máquina do crescimento urbano” na qual analisam quem realmente governa as cidades e com qual objetivo e de que forma os aparatos desenvolvidos pelo Estado contribuem para que isso aconteça.

João Ferreira (2007), utilizando-se a teoria desenvolvida por Logan e Molotch, procura compreender quem efetivamente possui o controle do espaço urbano no contexto brasileiro, analisando a metrópole de São Paulo, ou seja, busca entender se os objetivos de quem detêm o controle estão voltados à transformar o espaço urbano em uma “máquina de crescimento” e, dessa maneira, se estariam tirando vantagem do desenvolvimento do espaço urbano em benefício próprio, através de significativos ganhos agregados.

Dessa forma, segundo Ferreira (2007), sendo o Estado o principal agente na dinâmica de produção urbana, este assume um papel central da “máquina do crescimento”. Segundo o qual “[...] os processos de valorização dos lugares e as disputas da produção do espaço se dão sob a relação dialética entre mercado e estado.” (FERREIRA, 2007, p. 153). O Estado, longe de se retirar do cenário político, como apregoam as políticas neo-liberais, tem um papel fundamental no novo contexto. Não há subtração do Estado, mas o redesenho de sua funcionalidade social. Para Ferreira, há um encontro de interesses:

¹⁰ O conceito de *real estate/financial complex* [complexo imobiliário-financeiro] foi a mim apresentado por Manuel Aalbers. Projeto de pesquisa liderado por ele focaliza a relação entre *real estate*, finanças e Estado, em analogia ao complexo militar-industrial norte-americano. Ver: http://ees.kuleuven.be/geography/projects/index.html?project_id=499&category=0&select_name=AL&title=&dsyyyy=2013&deyyyy=2014. Acesso em: 10 ago. 2015. (Conta essa nota no livro)

Portanto, em essência a máquina do crescimento é, antes de tudo, um fantástico instrumento de canalização dos fundos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia. Nesse processo, o líder político local, como a personificação possível de uma figura que funde proprietário fundiário, empresário, empreendedor imobiliário e governante, passa a ter um papel de destaque na liderança da máquina do crescimento urbano. À ele se associam, geralmente, as elites urbanas interessadas nos ganhos que esta irá promover. (FERREIRA, 2007, p. 153-154) (grifo nosso)

Assim, conforme descrevem Logan e Molotch (1987 apud Ferreira, 2007, p. 153- 154), a “essas elites rentistas era dada a possibilidade de produzir a cidade conforme seus interesses, provocando a valorização fundiária por eles prevista, trazendo enormes lucros pessoais e favorecendo o crescimento de suas cidades”, esta produção da cidade realizada à favor de alguns, vem acompanhada do discurso de melhorias e desenvolvimento iguais para toda a população.

Vale ressaltar que Logan e Molotch basearam sua teoria na observação dos processos de desenvolvimentos das grandes cidades norte-americanas, assim como, Ferreira analisou a metrópole de São Paulo, dessa forma, o uso da teoria da “máquina do crescimento” deverá ser utilizada nesse trabalho com algumas ressalvas e mediações necessárias, para não transpor conceitos a realidades diversas sem as devidas retificações, visto que, a expansão urbana observada em Sertãozinho não apresenta a mesma dinâmica das cidades norte-americanas ou da metrópole de São Paulo.

Tendo em vista essas questões, será analisado de que maneira o poder público de Sertãozinho, através dos aparatos jurídicos do município e do Programa Minha Casa Minha Vida, favorece as manobras por parte da elite à produção do espaço urbano que através da criação da demanda de crescimento urbano para produção de habitação de interesse social ou à manutenção do mito de que, por si só, a expansão das áreas legalmente urbanas traz consigo “desenvolvimento econômico e urbano”, ratificam ou intensificam processos de segregação e exclusão.

3 UM OLHAR SOBRE SERTÃOZINHO-SP

Sertãozinho é um dos numerosos casos de cidades, no interior paulista, que formou-se nos quadros da expansão do capitalismo no mundo agrário. A expansão cafeeira no Oeste Paulista, no fim do século XIX e primeiras décadas do século XX, apoiou-se no declínio do regime de trabalho escravo, na implementação do regime de trabalho livre e na intensificação da imigração de trabalhadores europeus, principalmente italianos, que chegavam para trabalhar nos cafezais.

De forma simplificada, conta-se a história de que Antônio Malaquias Pedroso, mineiro, nascido entre 1826 e 1833, foi o principal fundador de Sertãozinho.

Uma das primeiras providências tomadas para fixar o embrionário núcleo urbano era a construção da capela, esta prática adotada pelo modelo de urbanização português evidenciava a forte influência da Igreja Católica ao vincular o desenvolvimento do centro cívico com um centro religioso. Segundo fonte do site da Câmara Municipal de Sertãozinho, Antônio Malaquias Pedroso ergueu uma capelinha em louvor à padroeira da cidade, próximo à sua casa, no lugar atualmente denominado “Praça 21 de Abril”, na qual está localizada a Igreja Matriz Nossa Senhora Aparecida.

Uma das primeiras ações afim de fixar o povoado, além da construção da capela, era a doação de terras à padroeira da cidade feita pelo sesmeiro, ou pelo proprietário do local onde o vilarejo se desenvolvia. Em 1876, Antônio Malaquias Pedroso doou 12 alqueires e meio de suas terras, em torno de sua residência, para Nossa Senhora Aparecida, padroeira da cidade, ficando para si, uma área de 8 mil m².

Esta terra era o sustento da Igreja Matriz, pois através do aforamento dos lotes (prática que garante a concessão de usufruto do lote, mediante pagamento regular do foro uso do terreno) o terreno continuava como posse da Igreja, que poderia requisitá-lo de volta.

Antônio José Rodrigues e Manoel Jacinto de Pontes, no início do século XIX, organizaram uma pequena comitiva e saíram de Minas Gerais em uma marcha rumo ao noroeste. Após alguns meses, a comitiva alcançou o território onde hoje se encontram as cidades de Sertãozinho, Pontal e o Distrito de Santa Cruz das Posses. Em 1880, Antônio Rodrigues, Manoel Pontes e negro africano conhecido como Pai

Chico, efetivaram a posse de 148 alqueires de terra que Antônio Malaquias Pedroso havia doado para a padroeira da cidade, através de uma escritura pública outorgada no 1º Cartório de Ribeirão Preto.

Segundo a Câmara Municipal, o núcleo de povoação foi elevado ao Distrito de Paz, com o nome de Freguesia da Aparecida de Sertãozinho, pela Lei nº 31, de 10 de março de 1885. Sertãozinho tornou-se município através da Lei nº 463, de 5 de dezembro de 1896, sendo instalado no dia 21 de abril de 1897, momento marcado pelo desmembramento de Ribeirão Preto. A primeira denominação de Sertãozinho foi “Capela”, passando posteriormente para “Engenho Nossa Senhora Aparecida de Sertãozinho”, “Aparecida de Sertãozinho” e, finalmente, “Sertãozinho”. O primeiro prefeito foi o Dr. José Onofre Muniz Ribeiro. A Comarca de Sertãozinho foi criada pela Lei nº 1018, de 26 de outubro de 1906 e sua instalação ocorreu em 12 de dezembro do mesmo ano¹¹.

Segundo Ianni (2005), a legislação do Império cuidava para que as terras devolutas não estivessem disponíveis a quaisquer interessados, sendo que através da Lei n.º 601 ou Lei de Terras, de 1850, apresentou novos critérios com relação aos direitos e deveres dos proprietários de terra e que se manteve durante todo o processo de imigração e colonização.¹² Com os novos critérios, houve um encarecimento do preço da terra, com o objetivo de evitar que os colonos tornassem-se proprietários e deixassem de vender sua força de trabalho. Tal medida, forçava os trabalhadores livres à fixar-se nas propriedades e plantações das elites locais. Some-se à isso, o aumento expressivo do preço das terras agricultáveis no município. Segundo Ianni, o preço da terra em Sertãozinho era “dez vezes mais caros do que nos outros pontos do Brasil meridional”. (IANNI, 2005, pg. 16)

Assim, a cidade e seu desenvolvimento ocorreram no quadro da transformação da terra em lastro das transações econômicas.

Sobre esta questão, Rolnik afirma:

¹¹ Fonte:

<http://www.camarasertaozinho.sp.gov.br/index2.php?pag=T1RjPU9EZz1PVFU9T0dVPU9HST1PVEE9T0dFPU9HRT0=&idmenu=214>. Acessado em: 25/01/2018.

¹² Os critérios estabelecidos pela Lei n.º 601 ou Lei de Terras, de 1850, estabeleciam que as terras poderiam ser adquiridas somente por compra e venda ou por doação do Estado. Não seria mais permitido obter terras por meio de posse, a chamada usucapião.

Ao longo do século XIX, a terra, gradualmente, substituiu o escravo na composição da riqueza. Se até então, 'o principal capital do fazendeiro investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada' (Martins, J.S., p. 26, 1979, apud Rolnik, p.24, 1999), durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. A lei de Terras foi o resultado desse processo, na medida em que, concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários, em um momento em que estes se ampliavam como estratégia para a expansão dos cultivos. A partir daí, a propriedade imobiliária apresentou tendência a valorização, no sentido que representa parcela cada vez maior dos ativos, com o declínio dos escravos. (CARDOSO, Z. C., p. 83, 1985 apud ROLNIK, p. 24, 1999)

Diante de tal cenário, Ribeirão Preto adquiriu um papel importante na expansão do café, em função da expansão das propriedades de cultivo, foi uma das áreas escolhidas para investimentos privados e públicos. Entre os anos de 1886 e 1940, em Ribeirão Preto, constituiu-se uma significativa malha ferroviária da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro. Sobre esta malha ferroviária, pode-se observar os principais ramais e estações existentes dentro do perímetro do município de Ribeirão Preto, posteriormente, foram construídos novos trechos da estrada que ligaria várias cidades da região.

Em 1898, um ramal da Cia Mogiana de Estradas de Ferro chegou a Sertãozinho, possibilitando uma maior atividade econômica, política e social, pois facilitou o contato rápido com os centros dinâmicos da economia cafeeira. O município fez parte da região que ficou reconhecida como o "segundo Oeste paulista" e que estava centrado em Ribeirão Preto.

A ferrovia, segundo Villaça (1998), criou uma cisão geográfica muito característica de várias cidades brasileiras, contribuindo para definir dois lados da cidade, auxiliando e potencializando a segregação sócio-espacial. Ao analisar o binômio córrego/ferrovia nas metrópoles de São Paulo e Belo Horizonte, Villaça (1998) comenta:

No início de sua expansão, o espaço urbano depara com uma barreira que o divide ao meio: um vale por onde corre um pequeno rio – Arrudas ou Tamanduateí –, cujo transbordamento frequentemente inunda as terras adjacentes, e uma ferrovia que se aloja junto ao rio. Evidentemente o centro da cidade fica em um desses dois lados. O conjunto vale-ferrovia funciona como uma barreira que define – tendo como referência o centro da cidade – “o lado de lá” (oposto ao centro) e o “lado de cá” (o lado onde está o centro). A barreira divide o espaço urbano em duas partes que têm custos e tempos de deslocamento ao centro diferenciados. (VILLAÇA, 1998, p. 114)

Observando o mapa (Figura 2) de Sertãozinho, apesar de existir a barreira urbana traçada pela linha férrea, gerando bairros com alta vulnerabilidade social na parte norte do município, percebe-se, a partir da década de 1980, uma expansão no sentido Noroeste, com foco na produção de HIS, alterando o perfil de crescimento.

De um modo geral, a segregação socioespacial identificada no município parece estar atrelada não somente à barreira imposta pela via férrea, mas a um desenvolvimento impulsionado pela industrialização e pela valorização imobiliária, já no quadro econômico da Lei de Terras que transformou a terra em mercadoria, garantindo a propriedade da mesma aos antigos latifundiários e dificultando a compra de terras para ex-escravos e estrangeiros.

Figura 2: Mapa com Linha Férrea em Sertãozinho.

Fonte: mapa elaborado pela autora.

A produção cafeeira que teve início no final do século XIX e se manteve ao longo das três primeiras décadas do século XX, predominou sobre todas as outras (algodão, cana de açúcar, gêneros alimentícios, etc) e, segundo Ianni (2005), marcou a vida econômica, política e cultural de Sertãozinho.

Com o avanço da monocultura cafeeira, ocorreu a concentração da propriedade fundiária, os cafeicultores foram adquirindo pequenas e médias propriedades, assim como, terras devolutas foram transformadas em propriedades privadas.

A classe política e econômica dominante, que se estabeleceu durante o período cafeeiro no município de Sertãozinho, assim como em diversas cidades brasileiras, assumiu uma visão patrimonialista. Formada por fazendeiros, comerciantes e profissionais liberais, exerceu um papel dominante e, ao longo dos anos, implementou no poder legislativo e executivo um cunho acentuadamente conservador, que interferiu e ainda interfere diretamente nas decisões urbanas da cidade.

Em novembro de 1900, a classe política dominante criou uma lei municipal estabelecendo isenção de impostos à pessoa ou companhia que montasse um engenho central (Figura 3), para fabricar açúcar, álcool e aguardente. Segundo Ianni, em 1902, a maior plantação de cana foi realizada pelo coronel Francisco Schmidt, que para tal dedicou 60 alqueires das suas terras. As geadas de 1918, as secas de 1924 e 1926 e a crise mundial de 1929, mostraram aos cefeicultores no entanto, que era necessário investir na diversificação das atividades produtivas.

O ciclo do café encerrou-se por volta de 1930, devido à queda internacional do preço das *commodities* primárias, à geadas, secas, empobrecimento da terra e ao incentivo do governo para a produção de cana de açúcar. Durante esse período, segundo Ianni (2005), tiveram início as "atividades artesanais e fabris, principalmente relacionadas com a produção e reparação de instrumentos e equipamentos necessários à produção agrícola." Segundo Maricato (1997, p 26), "(...) a indústria nascente aos poucos se expande, e as cidades não são mais apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras, culturais. Elas começam a ser também o local da produção."

Figura 3: Engenho Central – 1906.

Fonte: Site Prefeitura de Sertãozinho.

Nessas condições, segundo Ianni, juntamente com o surgimento da produção açucareira, surgem e se desenvolvem as unidades artesanais e fabris,

principalmente ligadas à manutenção e produção de peças para a indústria açucareira e, se acelera a urbanização do município.

Em 1956, a área cultivada com cana chegava a 12000 hectares, ao passo que o café e o algodão cobriam 4900 hectares. Em 1956, havia em Sertãozinho sete usinas de açúcar e 5 engenhos de aguardente. Além de outras oficinas e fábricas de produção e reparação de implementos agrícolas, havia três indústrias para fabricação ou reparação de aparelhos de usinas de açúcar. [...] Em 1968, o valor da produção canavieira alcançou cerca de 90 por cento do valor total da produção agrícola do município. Em 1970 mantém os 90 por cento do valor total da produção agrícola. E em 1974 a produção canavieira alcançou 92,68 do valor total da produção agrícola.

Contemporaneamente à expansão da agroindústria açucareira, cresceu e diferenciou-se a produção industrial. Obviamente essa produção destinava-se a atender a uma parte das exigências das atividades urbanas e rurais da população de Sertãozinho. Desenvolveram-se as indústrias de produtos alimentares, bebidas, mobiliário, material de transporte e vários outros. Em especial, desenvolveram-se as indústrias mecânicas e metalúrgicas, além das alimentares. Há uma progressiva expansão das atividades industriais em Sertãozinho. Note-se que aumentou de 33 o número de estabelecimentos industriais, em 1940, para 172, em 1973. (IANNI, 2005, p. 44)

A agroindústria canavieira, juntamente com o desenvolvimento do setor industrial, ao longo dos anos, provocaram uma modificação interna no proletariado rural, estes foram transferidos para fora das terras da usina concentrando-se na periferia da cidade de Sertãozinho, enquanto a elite permanecia junto ao centro, com casarões próximos à Igreja Matriz e ao pequeno agrupamento de comércios e serviços que começava a despontar.

É possível observar que o desenvolvimento urbano de Sertãozinho, até o final da década de 1950, teve um crescimento espacial contínuo, uma forma urbana concentrada e uma expansão radial concêntrica (conforme Figura 4), contando com uma população de 20.357 habitantes (pop. urbana 29,8% e pop. rural = 70,2%), segundo o Censo de 1950 do IBGE.

Em Sertãozinho, a população rural decresceu bastante, em termos relativos e absolutos, à medida que se expandiu a agroindústria açucareira. Em 1940, viviam no meio rural 73,7 por cento da população do município. Em 1970, essa população se havia reduzido a 26,4 por cento. Entre 1960 e 1970, a população rural caiu de 48 para 26,4 por cento. (IANNI, p. 45, 2005)

Figura 4: Evolução da malha urbana de Sertãozinho, até 1950.

Fonte: mapa elaborado pela autora (base cartográfica: Prefeitura Municipal de Sertãozinho, 2016).

Entre as décadas de 1960 e 1970, momento em que Sertãozinho deixava de ser essencialmente agrário e a população urbana ultrapassava a rural, houve uma expansão da malha urbana por quatro eixos principais.

Neste mesmo período, pode-se observar, em algumas cidades brasileiras que já alcançavam um nível maior de desenvolvimento, a criação de novos centros, ou mesmo, a bipartição ou expansão da dinâmica do centro. Nas metrópoles brasileiras, segundo Villaça (1998), foram criados sub-centros, chamados de “centro novo” em contraposição ao centro antigo.

A década de 1960 marcou, em todas as nossas metrópoles e mesmo em cidades médias o início do desenvolvimento de grandes “sub-regiões urbanas” de comércio e serviços voltados para as camadas de alta renda, para essas sub-regiões transferiram-se lojas, consultórios, cinemas, restaurantes, bancos, profissionais liberais, estabelecimentos de diversão, etc. que atendiam àquelas camadas e que se localizavam no centro principal. (VILLAÇA, 1998, p. 277)

Como neste mesmo período pode-se observar o deslocamento das classes de alta renda para áreas mais afastadas do centro, as cadeias de consumo e serviços que antes localizavam-se no centro para atender essa população, abandonam o centro e acompanham o deslocamento da elite, transferindo-se para novas áreas,

criando o que Villaça chamou de “centro novo”. O centro tradicional foi tomado pelas classes de baixa renda, criando uma nova oferta com lojas populares.

(...) o centro tradicional que, abandonado pelas elites, progressivamente passa a ser ocupado pelo comércio e serviços dirigidos aos mais pobres, e um “centro novo”, estrategicamente localizado junto à área de grande concentração das camadas de mais alta renda, e concentrando o comércio e os serviços orientados para essas camadas. (VILLAÇA, 2003, p. 34)

Dessa forma, pode-se notar uma alteração na dinâmica urbana de algumas cidades brasileiras, com um centro principal, passou a ter uma imagem de decadência e desvalorização para a elite, sendo cada vez mais ocupado pelas camadas populares e, o sub-centro ou “centro novo”, com oferta de comércio e serviços especializados focados em atender apenas a parcela da população de alta renda.

No período em que se dá esse fenômeno em algumas cidades brasileiras, podemos observar que em Sertãozinho as diferentes camadas ainda ocupavam o centro e as regiões próximas à ele, não havendo grande diferenciação entre as classes, o desenvolvimento da cidade ainda se mostrava compacto e concêntrico.

Somente partir de 1970 e, ao longo dos anos de 1980, a vinda de uma grande parcela da população rural para a área urbana desempenhou um importante papel na expansão físico-territorial do município. Tal período foi marcado, no âmbito nacional por uma crise econômica, política e social que cessou os anos de desenvolvimento alcançados pela Ditadura Militar. Como estratégia para combater a crise no Estado de São Paulo, houve também um incentivo para as atividades agropecuárias. Tendo intensa participação no setor agroindustrial e de insumos básicos voltados à agroindústria (a agricultura regional foi impulsionada pelas usinas de cana de açúcar, através da produção de açúcar e etanol estimuladas pelo Programa Nacional do Alcool - Proálcool), Sertãozinho esteve menos sujeita aos efeitos da crise, verificando um crescimento econômico.

A crescente migração proveniente principalmente da região nordeste do país, em busca de empregos na construção civil e nas culturas sazonais agrícolas, favorecida pelo dinamismo econômico, juntamente com os trabalhadores que moravam na zona rural e foram expulsos para a cidade, possibilitaram um crescimento urbano bastante significativo, assim como, o desenvolvimento de uma

forte dinâmica do mercado imobiliário. Neste momento os donos das terras foram transformando gradativamente parte das áreas rurais em áreas urbanas, ratificando a especulação imobiliária já praticada anteriormente.

Para Ianni, as transformações das relações de trabalho no setor agroindustrial, somada à intensa maquinização dos canaviais, causando a expulsão dos trabalhadores das usinas e canaviais para as periferias da cidade, foi e continua a ser "o produto combinado de vários movimentos do capital". (IANNI, 2005, pg. 65)

A expulsão dos trabalhadores rurais das terras das usinas coincide com a construção das primeiras unidades habitacionais da cidade, através da Companhia de Habitação de Ribeirão Preto (COHAB-RP), em 1977, e alguns anos mais tarde, em 1988, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) a fim de favorecer o acesso à habitação à população de menor renda¹³. Tais medidas estiveram articuladas ao movimento do capital agroindustrial e às políticas de desenvolvimento, em que estão articulados de um lado, indústrias e polos de desenvolvimento e do outro, construção de habitações de interesse social, configurando fenômenos típicos da segregação e exclusão social e territorial, como veremos mais adiante.

3.1 Breve histórico das Políticas Públicas Habitacionais

Como vimos anteriormente, as cidades brasileiras foram objeto de um intenso fluxo migratório em meados do século XX, ocasionando uma expansão acelerada dos centros urbanos e das periferias. O Estado, juntamente com o aparelho burocrático não desenvolveram políticas públicas e infraestrutura urbana capazes de suportar essa rápida expansão ocasionada pela transição de uma economia fortemente agrária para outra de base industrial. Até então, as primeiras intervenções feitas no espaço urbano brasileiro tiveram um caráter fortemente estético e sanitário, com o objetivo de modernizar os centros urbanos para passar

¹³ Anteriormente aos empreendimentos realizados pela COHAB – Ribeirão Preto, a Usina Santa Elisa promoveu um conjunto com 60 unidades feito por iniciativa própria.

uma visão de progresso das cidades mais desenvolvidas, tendo como objetivo uma equiparação com as capitais européias.

A iniciativa privada era responsável por toda a produção habitacional, através da produção de casas para exploração rentista. Todavia, o preço dos aluguéis alcançou altos valores e a demanda por moradia passou a ser muito maior do que a oferta viabilizada pela iniciativa privada, situação que mostrava a necessidade de intervenção por parte do Estado, que para tanto, teria que ser reformulado. Após a Revolução de 30, na era Vargas (1930-1945), a habitação passou a ser vista, segundo Bonduki (1998, p.73), como “condição básica de reprodução da força de trabalho” e “elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador”, dessa forma, ainda que de forma tardia, o Estado brasileiro procurou responder ao problema habitacional, através da criação, na década de 1930, dos Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAP que inauguraram a produção de cunho estatal de moradias subsidiadas e o financiamento da produção imobiliária¹⁴.

Em 1946, no governo eleito do presidente Eurico Gaspar Dutra, gestada durante a era Vargas, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), sendo o primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia com a finalidade de centralizar a política de habitação. Apesar das políticas públicas habitacionais serem uma resposta ao problema do déficit habitacional, elas sempre estiveram vinculadas às necessidades de desenvolvimento econômico do país, ou seja, através de investimentos no setor de construção civil, tinham como objetivo dinamizar a economia e incentivar o crescimento nacional e, ao mesmo tempo, garantir a geração

14 “Foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, ao qual se seguiram o dos Comerciantes (IAPC) em maio de 1934, o dos Bancários (IAPB) em julho de 1934, o dos Industriários (IAPI) em dezembro de 1936, e os de outras categorias profissionais nos anos seguintes [transporte e estocagem de café, portos e funcionalismo público]. Após 1945, os Institutos de Aposentadoria e Pensões expandiram suas áreas de atuação, que passaram a incluir serviços na área de alimentação, habitação e saúde. Em novembro de 1966, todos os institutos que atendiam aos trabalhadores do setor privado foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).” Informações do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:

<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/PoliticaSocial/IAP>> acesso em 14/02/2018

Antes dos IAP's, e substituídas por esses, foram instituídas as Caixas de Aposentadoria e Pensões pela Lei Elói Chaves, de janeiro de 1923. Estas beneficiavam poucas categorias profissionais. As Caixas chegaram a ter alguma produção habitacional, entretanto, bem restrita.

de empregos. Ao privilegiar esses aspectos, negligenciou questões relacionadas à democratização da ocupação do solo urbano, a discussão da importância da habitação na estrutura urbana, assim como, não conseguiu produzir uma quantidade de unidades habitacionais capaz de suprir o déficit habitacional e capaz de atender a demanda da população pobre, deste modo, as poucas ações realizadas pela FCP foram desacreditadas.

Tal situação, na qual os IAP conheceram uma produção razoável, no final dos anos 1940 e início da década seguinte, mas que mostraram sinais de esgotamento, em termos de expansão da produção para além das categorias profissionais, perdurou até o início dos anos 1960.

Em agosto de 1964, após o golpe de Estado, o emergente regime militar procurava obter respaldo e apoio social das massas. Assim, uma das primeiras ações do Regime Militar (1964-1986) foi centralizar no Sistema Financeiro de Habitação – SFH, a gestão da política de habitação popular que garantia as fontes de financiamento. Tais recursos eram geridos pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, um agente novo no Sistema (um banco). Para atingir um alcance nacional de produção de moradia popular, o recém instaurado regime militar promoveu diversas mudanças políticas e sociais, e estruturou, pela primeira vez no país, uma política nacional de habitação, por meio do Plano Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Saneamento – SERFHAU.

Não muito diferente do que foi feito durante o período da FCP, em termos de concepção política estratégica, a produção habitacional desenvolvida pelo BNH estava atrelada ao crescimento econômico, através do investimento na indústria da construção civil, ao combate ao déficit habitacional e o apoio político da população ao novo regime. Segundo Rolnik (2015), desde a criação do BNH até as políticas habitacionais desenvolvidas atualmente três dimensões interferem na “formulação e implementação da política habitacional” nacional, que são:

Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao “déficit habitacional”, ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de “casas próprias” a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor – a indústria de construção civil -, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro. (ROLNIK, 2015, p. 282)

Historicamente, os programas habitacionais nacionais não conseguiram atingir a população mais pobre. Segundo Azevedo e Andrade (1982), o BNH impôs restrições burocráticas rígidas no processo de inscrição dos potenciais beneficiários, além da cobrança de valores elevados pelos financiamentos das habitações, dificultando o acesso às unidades habitacionais por uma parcela da população que não tinha renda fixa ou não possuía uma renda compatível.. Estes fatores fizeram com que as políticas habitacionais atendessem apenas a classe média da população, implicando numa inevitável elitização dos programas de habitação popular.

A fim de reverter o processo de elitização das políticas habitacionais, o governo federal, durante a década de 1970, criou as cooperativas habitacionais (COHAB) para tentar uma reaproximação das classes mais pobres ao acesso à moradia. A construção do moradia pela COHAB, segundo Valladares (1981) e Maricato (1987), adotou a forma de grandes conjuntos habitacionais produzidos nas franjas urbanas, desprovidos da necessária infraestrutura urbana, assim como, ratificou os processos de segregação socioespacial, fragilizando ainda mais estrutura urbana brasileira. Segundo Rolnik:

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano dessas regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata – forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas – contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres. (ROLNIK, 2015, p. 314)

Em que pese similaridades, em termos dos objetivos estratégicos entre a FCP e o BNH, a produção de conjuntos habitacionais pelo BNH foi intensa, entretanto, segundo Singer (1982), intensificou a dispersão das camadas populares para as periferias urbanas e fez com que houvesse um aumento da procura de terrenos urbanos próximos aos conjuntos do BNH pela população que não era atendida pelo programa, que ocupou loteamentos precários e irregulares. A oferta de serviços urbanos não cresceu na mesma proporção que a população, dessa forma, houve um aumento do preço dos imóveis e terrenos próximos aos locais servidos por serviços públicos, reforçando a segregação socioespacial da lógica centro-periférica,

impondo assim, um distanciamento maior da população mais pobre ao acesso de serviços públicos e à possibilidade de mudar a realidade na qual se encontrava.

A construção de um conjunto residencial, e a consecutiva dotação de infra-estruturas valoriza os terrenos em derredor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização. (SANTOS, 1993, p. 112)

Milton Santos (1993) analisa como as ações do Estado, através de programas do BNH, ajudaram a expandir os efeitos da especulação imobiliária e o modelo periférico de expansão urbana, associado ao modelo rodoviário adotado, que gerou problemas estruturais ao transporte coletivo, associado à carência de infra-estrutura, a especulação fundiária e imobiliária geraram uma condição urbana que agrava o problema de acesso à terra e à habitação. Essas realidades se retroalimentam produzindo a periferização da população de baixa renda e o agravamento da pobreza ao produzir a valorização diferencial das diferentes regiões do território urbano.

A organização interna das diversas cidades também muda. A interferência do Estado, por intermédio do Banco Nacional de Habitação (BNH) ajudou a criar um modelo urbano disperso e extenso, que tende a se reproduzir; o papel da especulação ganha terreno em cidades dos mais diversos tamanhos. (SANTOS, 1994, p. 134)

É inegável que nos 22 anos de existência do BNH houve uma produção nada desprezível de unidades habitacionais – quase 4,5 milhões – no entanto, vale destacar que 48,8% dessas unidades foram destinada à classe média. A grande inadimplência, juntamente com a queda dos investimentos realizadas pelo BNH, a forte crise econômica sofrida pelo país na década de 1980 e a mudança para o regime político democrático evidenciaram a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e dessa forma, em 1986, o BNH é desativado e a questão do financiamento habitacional ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Segundo Maricato (1987), o país passou a viver um completo desmantelamento dos programas federais de habitação popular.

A paralisação do sistema armado pelo BNH, assim como o período de recessão e estagnação dos anos 1980, representou uma retração da atividade imobiliária e do financiamento habitacional. Esse cenário só começa a mudar a partir de meados dos anos 1990, quando reformas tanto no modelo de regulação do crédito habitacional quanto na estrutura e composição do capital das empresas envolvidas no mercado imobiliário residencial passam a ser implementadas. (ROLNIK, 2015, p. 286)

Até o momento da dissolução do BNH, a política habitacional brasileira desenvolveu-se em estreita dependência com o governo central. Contudo, nos anos 1980 intensificou-se a agenda a favor da descentralização e de novos conceitos que justificassem as ações de revitalização e urbanização. Ao longo da década de 1990, o Estado brasileiro se alinha com as diretrizes da ideologia neoliberal e passa por um período marcado por um forte ajuste fiscal.

Em função deste alinhamento houve uma ausência quase total de programas habitacionais de âmbito federal. Cardoso (2006) afirma que em função das reformas neoliberais, as políticas habitacionais acabaram por adotar um modelo de “descentralização por ausência”, ou seja, segundo esse modelo, as políticas geridas pelo governo federal passaram por um processo de fragmentação, fazendo com que se criassem indefinições e ambiguidades no que tange às atribuições e competências dos distintos entes federativos. Como resultado disto, apenas os municípios pressionados por movimentos sociais ou os municípios que possuíam uma maior capacidade financeira, iniciaram o desenvolvimento de ações no campo da habitação popular. Apenas em 1995, ocorreu uma reconfiguração do sistema habitacional, quando foram constituídos novos organismos de gestão e administração da política habitacional com a finalidade de promover um rearranjo mais eficaz do que a “descentralização por ausência”. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram lançados alguns programas habitacionais com aportes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Raquel Rolnik (2015), destaca dois desses programas de habitação social:

Em um destes, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o empreendedor privado era responsável por toda a operação, da compra do terreno até a construção, passando pela elaboração do projeto; cabia aos governos municipais apenas a “seleção da demanda” e, ao governo federal, o financiamento direto e subsidiado ao mutuário final através da Caixa Econômica Federal, herdeira do BNH. Pelo Programa Social de Habitação (PSH), também lançado pelo governo FHC, o Estado leiloava subsídios por região e bancos de segunda linha podiam adquiri-los para, em parceria com os municípios, construir as casas. (ROLNIK, 2015, p. 289)¹⁵

Em 2004, no então governo Lula, segundo Rolnik (2015), são lançadas bases para a “ampliação do crédito habitacional e da retomada do circuito de venda de moradia”. Essas medidas vieram a culminar no lançamento, em 2009, do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, que será tratado adiante. Agora será apresentada e comentada a produção habitacional que antecedeu o PMCMV em Sertãozinho-SP.

3.2 A Produção Habitacional Pública em Sertãozinho

É a partir da década de 1970, no quadro da extensa produção realizada pelo BNH, que teve início no município de Sertãozinho a produção dos primeiros loteamentos de habitações de interesse social. Tal processo impulsionou a origem de novos bairros - então periféricos - que romperam com a conformação urbana até então concêntrica, se desenvolvendo no setor norte e noroeste da cidade (conforme Figura 5).

Apesar de promover um vetor de expansão do tecido urbano, não promoveram uma expansão descontínua do tecido urbano, assim como não impulsionaram a criação de grandes vazios urbanos, como podemos observar em

¹⁵ Anteriormente, o governo FHC havia lançado os seguintes programas, também, com aporte do FGTS: Programa Pró-Moradia – construção de empreendimentos habitacionais e urbanização de áreas – destinado ao setor público; Programa Carta de Crédito Associativo, inicialmente destinado às associações e cooperativas de moradia; Programa Apoio à Produção destinado ao setor privado e o Programa Carta de Crédito Individual, com 3 modalidades, Aquisição de imóvel pronto; construção e reforma.

outras cidades brasileiras. Passados quase 50 anos da implantação dos primeiros conjuntos habitacionais, hoje encontram-se incorporados à trama urbana.

A população de baixa renda, vinda da área rural ou migrantes, instalou-se, em grande parte, nos loteamentos das extremidades da zona noroeste e norte da cidade, dentro de uma política habitacional local baseada no financiamento de casas populares ou de lotes urbanizados destinados à autoconstrução, em parceria com a COHAB/Ribeirão Preto, CDHU e, posteriormente, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), criando bairros com grande concentração de população de baixa renda.

Assim, a COHAB/Ribeirão e CDHU foram as instituições que mais produziram habitações de interesse social em Sertãozinho em parceria com a CAIXA e Prefeitura, somando-se momentos e programas distintos. As regiões norte e noroeste foram as que mais receberam unidades. No entanto, os grupos privados (Expandh Imóveis, Priscon Construtora / Beabisa Agricultura, Construtora Savegnago, dentre outros) também foram responsáveis pela produção de habitações de interesse social, envolvendo imobiliárias e construtoras e, posteriormente na provisão de loteamentos para autoconstrução, impulsionando fortemente o mercado imobiliário.

O crescimento urbano foi progressivo, apresentando-se mais intenso entre meados dos anos 1980 até os anos 2000 (conforme Figura 5). A população de alta renda manteve-se nas áreas centrais e a população de baixa renda nas áreas periféricas onde eram ofertados os conjuntos habitacionais e onde os lotes eram mais baratos, sendo mais acessíveis financeiramente. Dessa forma, a ocupação do município evidencia, a partir dos anos 1980, uma ocupação centro x periferia, um fenômeno presente não só em Sertãozinho, mas também nos grandes e médios centros urbanos brasileiros, e que contribui decisivamente para a permanência dos padrões de desigualdade social que os caracterizam.

Figura 5: Evolução da malha urbana de Sertãozinho, de 1950 à 2015.

Fonte: elaborada pela autora (base cartográfica: Prefeitura Municipal de Sertãozinho, 2016).

Diferentemente da maioria das cidades onde o BNH realizou a construção de prédios, em Sertãozinho, a ação pública ocupou-se com a promoção de empreendimentos horizontais, através da construção de casas unifamiliares. Já a iniciativa privada se comprometeu em grande medida com a produção de lotes,

sobretudo para as camadas de médias e de baixa renda, no entanto, não conseguiu atingir os segmentos que não possuíam renda fixa ou que não conseguiam comprovar que poderiam arcar com os custos da habitação.

A localização dos loteamentos e moradias populares revela o processo de ocupação das periferias (conforme Figura 7). No entanto, diferentemente do que é observado em outras cidades brasileiras, a periferia de Sertãozinho nunca esteve desconectada da malha urbana e possui um bom aporte de equipamentos públicos de educação, saúde, etc, como será mostrado adiante.

Serão apresentadas, primeiramente, as produções públicas e privadas realizadas em Sertãozinho, anteriores ao PMCMV e, posteriormente, a produção realizada pelo PMCMV na cidade, onde será feita uma comparação entre a produção dos períodos e a expansão territorial observada.

3.2.1 DE 1977 A 1990

Os primeiros conjuntos habitacionais foram implementados na região noroeste da cidade. Primeiramente através da COHAB (Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto) e, ao final da década de 1980, através dos empreendimentos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) (conforme Figura 6). Todos os projetos previam a construção de Escolas e Áreas Verdes públicas, bem como iluminação e calçamento, além das redes de infraestrutura, que foram executados se não no momento da entrega dos empreendimentos, posteriormente. A proporção entre as unidades habitacionais e os lotes girava em torno de um quarto de área, sendo que o lote tinha um tamanho entre 125m² a 200m², enquanto as casas ficavam entre 35m² e 59m² (conforme Tabela 1) o que permitia o aumento da casa em futuras intervenções.

Nesse período, também foi produzido um Conjunto Habitacional de casas geminadas para funcionários públicos, empreendido pela Proser (Progresso de Sertãozinho), empresa pública vinculada à Prefeitura Municipal. Não foram obtidas mais informações acerca desta entidade, sabendo-se apenas da sua vinculação à este empreendimento.

Tabela 1: Produção Habitacional Pública de 1977 a 1990.

PROGRAMA	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÁREA UH	ÁREA TERRENO	PRAÇA / ESCOLA	ANO
COHAB - RP	Antônio Nadaleta Mazer	300	casa	Novas moradias	45m ² e 54m ²	200m ²	4/1	1977
COHAB - RP	Antônio Pedro Orolan	1712	casa	Novas moradias	41m ² , 48m ² , 59m ²	200m ²	1/1	1979
COHAB - RP	Antônio Costa Patrão	409	casa	Novas moradias	46m ²	200m ²	2/2	1982
COHAB - RP	Lourenço Domenici	459	casa	Novas moradias	41m ² , 48m ² , 59m ²	200m ²	1/2	1982
Proser (Progresso Sertãozinho/Prefeitura Municipal)	Juvenal Alves Pereira	73	Sobrado geminado	Moradia funcionários públicos	s/ i	s/ i	1/1	1987
CDHU	Albino Sicchieri	210	casa	Novas moradias	35m ²	125m ²	1/1	1988
COHAB - RP	Maurílio Biagi	487	casa	Novas moradias	36m ²	200m ²	1/2	1988
TOTAL		3650	casa					

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016)

Figura 6: Construção de Conjunto Habitacional do CDHU.

Fonte: Site Prefeitura de Sertãozinho.

3.2.2 DE 1991 A 2000

Após a extinção do BNH, reduziu-se consideravelmente a produção pública de moradias, abrindo espaço para a atividade da iniciativa privada, associada ou não às formas de auto-provimento. Os dois Conjuntos Habitacionais apresentados na tabela Tabela 2 foram os únicos empreendimentos públicos realizados na década de 1990, seguindo ainda o modelo de novos bairros, um deles realizado pela COHAB, e o outro pela CDHU. Em ambos foram construídas casas-embrião em lotes urbanizados com taxa de ocupação baixa.

Tabela 2: Produção Habitacional Pública de 1991 a 2000.

PROGRAMA	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÁREA UH	ÁREA TERRENO	PRAÇA / ESCOLA	ANO
COHAB - RP	Lúcia Fabro Sverzut	476	casa	Novas moradias	41m ²	200m ²	3/1	1992
CDHU	Ulysses Guimarães	601	casa	Novas moradias	36m ² e 53m ²	200m ²	1/1	1995
TOTAL		1077	casa					

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

3.2.3 DE 2001 A 2009

Os movimentos sociais de luta pela moradia passaram a fazer reivindicações por habitações após a redução da produção pública de moradias verificada ao longo dos anos 1990. A Associação *União dos Sem Teto e Sem Terra de Sertãozinho* já havia realizado algumas ocupações, no entanto, elas se intensificaram, exigindo novas posturas do poder público. A Prefeitura promoveu dois empreendimentos, cedendo os terrenos para construção das unidades pela própria população em regime de mutirão, financiados pela CDHU, sendo que um deles foi destinado à realocação dos ocupantes, vinculados ao Movimento, denominado Vila Áurea.

Segundo a atual Secretária de Planejamento, Michelle Leal Lopes Fabris, apesar da concessão para construção ter sido em regime de mutirão, os moradores não conseguiram finalizar a construção, sendo necessário a intervenção da Prefeitura para finalizar as moradias. Contrariando a informação da Secretária de Planejamento, segundo os moradores, "a decisão burocrática, alheia ao Movimento,

desestrutura o funcionamento coletivo que teria condições de se organizar internamente para autogerir tanto a construção como a distribuição das unidades”. (PLHIS, 2011)”

Tabela 3: Produção Habitacional Pública de 2001 a 2009.

NOME	LOCAL	CRITÉ- RIO	UH	TIPO	TIPO PROGRAMA	ÓRGÃO FINANC.	FONTE RECURSO	CONTRAP. PREF.	INÍCIO	FIM	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
Sertão- zinho D	Cruz das Posses	0-10	193	casa	mutirão	CDHU (sorteio)	Gov. Estado	terreno	2003	2006	Escritura beneficiário
Sertão- zinho E	Vila Áurea	0-10	452	casa	mutirão	CDHU (sorteio)	Gov. Estado	terreno	2007	2009	Escritura beneficiário
TOTAL			645	casa		CDHU	Gov. Estado	terreno			

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

3.3 Produção privada de unidades habitacionais e loteamentos anteriores ao PMCMV

3.3.1 DE 1976 A 1990

A primeira iniciativa privada na produção de moradia popular em Sertãozinho foi um conjunto realizado pela Usina Santa Elisa em 1976 (conforme Tabela 4), com 60 unidades em lotes pequenos, coincidindo com a desativação da colônia de moradores, dessa forma os trabalhadores viram-se obrigados a deixar as terras da usina para morar na cidade.

Tabela 4: Produção Habitacional Privada Anterior a 1990.

EMPREENDEDOR	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÁREA UH	ÁREA TERRENO	PRAÇA / ESCOLA	ANO
Usina Santa Elisa	Residencial Santa Elisa	60	casa nova	construtora	67m ²	75m ²	1/0	1976
TOTAL		60	casa					

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

3.3.2 DE 1991 A 2000

Observa-se, ao longo dos anos 1990, um aumento considerável da produção proveniente da iniciativa privada (conforme Tabela 5), promovendo principalmente novos loteamentos para autoconstrução, ou seja, foram produzidos 2855 lotes para apenas 820 casas. Neste mesmo período houve uma queda significativa na produção pública de habitações, conforme apontamos no item *A Produção Habitacional Pública em Sertãozinho – 3.2.2 DE 1991 A 2000*.

Os lotes, nesse período, apresentam uma grande variação de tamanho, indo de 136m² até 300m².

Tabela 5: Produção Habitacional Privada e Agentes Produtores de 1991 a 2000.

EMPREENDEDOR	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÁREA UH	ÁREA TERRENO	PRAÇA / ESCOLA	ANO
E.C. Engenharia e Comércio Ltda	W. de Pádua Becker	441	casa embrião	Novas moradias - construtora	34m ²	160m ²	1/0	1991
Engindus Engenharia Ltda / Prohab - Proj. Habitac. S. C. Ltda	Luiz Carlos Zequim	394	lotes	Construção autônoma	-	180m ²	0/0	1995
Expandh Imóveis	Jd. Ouro Preto	342	lotes	Construção autônoma	-	136m ²	0/0	1999
Priscon Construtora / Beabisa Agricultura	Jd. Boa Vista	387	lotes	Construção autônoma	-	200m ² e 300m ²	0/0	1999
Priscon Construtora / Beabisa Agricultura	Jd. Campo Belo	485	lotes	Construção autônoma	-	200m ² e 300m ²	s/i	1999
Construtora Savegnago	Jd. Domingos Biagi	44	casa	Novas moradias - construtora	55m ²	250m ²	0/0	1999
Priscon Construtora / Beabisa Agricultura	Jd. Porto Seguro	249 + 209	lotes	Construção autônoma / construtora	-	200m ² e 300m ²	s/i	1999
Construtora Phercon Ltda	Jd. Porto Seguro	209	casa	Novas moradias - construtora	s/i	200m ² e 300m ²	s/i	1999
Imobiliária Imar Ltda	Jd. Belo Horizonte	418 + 93	lotes	Construção autônoma e	-	200m ²	s/i	2000

	do Tambury			construtora				
Almeida Marin Const. E Comércio Ltda	Jd. Luísa	93	casa	Novas moradia - construtora	41m²	200m²	s/i	2000
Imobiliária Imar Ltda	Jd. Vitória	133	lotes	Construção autônoma	-	150m²	s/i	2000
Construtora Savegnago Ltda	Jd. Nassim Mamed	447 + 33	lotes	Construção autônoma	-	160m²	0/0	2000
Cooperteto	Jd. Nassim Mamed	33	casa	Novas moradias - construtora	s/i	160m²	0/0	2000
TOTAL		820	casa	construtora				
TOTAL		2855	lotes	Const. autônoma				

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

3.3.3 DE 2001 A 2009

A produção habitacional privada seguiu o processo que havia sido instalado na década anterior, reforçando ainda mais a produção de novos loteamentos de lotes urbanizados, em detrimento da construção de novas unidades prontas, que deixaram de ser produzidas, como se encontra sistematizado na Tabela 6. Foram produzidos 1683 lotes que sofreram uma padronização no tamanho, tendo pouca variação, o lote de menor tamanho apresenta 144m², enquanto o de maior tamanho apresenta 200m².

Tabela 6: Produção Habitacional Privada e Agentes Produtores de 2001 a 2009.

EMPREENDEDOR	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÁREA TERRENO	ANO
Pedro Canesin Filho e Outros	Jd. Helena	314	lote	Construção autônoma	144m ²	2002
Imobiliária Imar	Jd. Santa Bárbara	337	lote	Construção autônoma	200m ²	2003
Imobiliária Imar	Jd. Santa Lúcia	379	lote	Construção autônoma	200m ²	2004
Phercon Construtora	Jd. Santa Rosa I	429	lote	Construção autônoma	200m ²	2004
B.G. Empreendimentos S/C	Jd. Santa Clara	23	lote	Construção autônoma	200m ²	2005
Phercon Construtora	Jd. Santa Rosa II	201	lote	Construção autônoma	200m ²	2009
TOTAL		1683	lote			

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

O Gráfico 1 ilustra, informando o provimento habitacional ao longo das três últimas décadas, os processos anteriormente citados de crescimento da produção de iniciativa privada e a redução dos empreendimentos públicos, simultaneamente. Apesar da queda da produção das habitações sociais públicas, ao longo de um pouco mais de 30 anos, foram produzidas no município um total de 5368 unidades habitacionais, fruto de políticas públicas. Segundo o censo demográfico, realizado pelo IBGE em 2010, Sertãozinho possuía 33.063 domicílios permanentes, a produção habitacional pública realizada entre 1976 e 2009 representa 16,2% do total de domicílios do município.

Apesar da iniciativa privada, entre 1991 e 2000, ter comercializado algumas unidades habitacionais, sua produção mais expressiva foi de lotes comercializados para auto-construção e, a partir de 2001, a comercialização de lotes substituiu a construção de novas unidades habitacionais prontas por parte da iniciativa privada.

Gráfico 1: Produção de Unidades Habitacionais e Lotes de 1976 a 2009

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2011).

A Figura 7 apresenta o desenvolvimento dos empreendimentos habitacionais e lotes urbanos desde o início de sua produção em 1976 até 2009, momento em que o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo Governo Federal.

Figura 7: Mapa de Expansão dos Conjuntos Habitacionais e Lotes (1976 a 2009).

Fonte: mapa elabora pela autora (base cartográfica: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sertãozinho).

3.4 O Programa Minha Casa Minha Vida

Conforme visto no capítulo 2, a partir de 2004, durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2011), ocorreu, segundo Rolnik (2015, p. 289), uma “ampliação do crédito habitacional e da retomada do circuito de venda de moradia”, dessa forma, o Estado ampliou fortemente o investimento no sistema de financiamento habitacional. Apesar de estar pautado nos aprimoramentos institucionais dos programas habitacionais desenvolvidos anteriormente, o PMCMV traz outras questões.

No entanto, deve-se esclarecer que estes aprimoramentos institucionais contribuíram para dar um novo ânimo ao sistema habitacional e apenas a ele, não justificando, por si só, a criação do PMCMV. Ou seja, seria um erro interpretar a criação do Programa como mero desenvolvimento ou evolução natural do sistema habitacional a partir do BNH, ou um projeto do governo Lula estabelecido desde antes da sua chegada ao poder. Tampouco o PMCMV deve se entendido como um desenvolvimento do PlanHab. Na verdade, o Programa opera um esvaziamento ou enfraquecimento deste. O PMCMV teve um caráter conjuntural, pois um de seus principais objetivos foi dar uma resposta à crise internacional. (CUNHA, 2014, p. 125/126)¹⁶

No início de 2006, Guido Mantega, então ministro da Fazenda, assume “a estratégia de crescimento econômico a partir da ampliação do consumo dos trabalhadores” (ROLNIK, 2015, p.299). Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelo governo para ampliar o consumo tiveram início em 2004, através da expansão de um programa de transferência de renda – Bolsa Família. O passo seguinte do governo PT foi lançar, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o programa engloba um conjunto de políticas econômicas, com o objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, tendo como prioridade investimentos em

¹⁶ PlanHab: Plano Nacional de Habitação. O PlanHab estava previsto na Lei no 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), junto com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e um Conselho Gestor (CGFNHIS) produzido pelo Governo Lula em 2007 foi suplantado em 2009 pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Ver: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/planhab_produto1_revisado.pdf (Acessado em 06/01/2018).

infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

O Programa Minha Casa Minha Vida criado pela Medida Provisória nº 459/2009 e instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, capta recursos do PAC e foi um dos elementos motrizes para alavancagem do setor econômico, através da retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e no incentivo de investimentos públicos e privados nos diversos setores. Segundo Rolnik (2015, p. 301), “o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos”. Para Mariana Fix:

“O volume de subsídios que o pacote ofereceu na sua primeira edição, 34 bilhões de reais, era de fato inédito na história do país: nem mesmo o BNH dirigiu tantos recursos à baixa renda numa única operação. O objetivo declarado do governo era dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado imobiliário, restrito ao topo da pirâmide de rendimentos, não alcançava por conta própria. Essa ampliação poderia incorporar as chamadas classes C e D, já descobertas por outros ramos da economia nos últimos anos, dos alimentos aos eletrodomésticos e automóveis”. (FIX, 2011, p. 165)

O programa Minha Casa Minha Vida coloca-se como uma reação do governo frente à crise internacional. O programa foi lançado em março de 2009, como uma resposta à crise econômica vivenciada no país, ou seja, como uma medida econômica anticíclica, visando aumentar os investimentos no setor da construção civil, promover maior oferta de empregos e o aumento das transações imobiliárias, com a intenção de minorar os impactos da crise econômica mundial. O PMCMV, no momento do seu lançamento, atendia 3 faixas de renda mensal: de 0 a 3 salários mínimos (faixa 1), de 4 a 6 (faixa 2) e de 7 a 9 (faixa 3). O sucesso “social” do programa deve-se, em grande parte, ao fato deste atender a faixa 1, de 0 à 3 salários mínimos, que historicamente não era atendida pelos programas de habitação nacionais.

Em março de 2016, após o presidente Michel Temer assumir o cargo, quando a então presidente Dilma Rousseff foi impedida de governar, foram anunciadas algumas reformas no programa. O PMCMV entrou na sua terceira fase, que tem como meta entregar 2 milhões de moradias até 2018. A nova etapa, segundo o

Ministério das Cidades, prevê o investimento de cerca de R\$ 210 bilhões de reais. Uma outra mudança, é a criação de uma faixa intermediária (faixa 1,5) de financiamento para atender famílias com renda de até R\$2.350,00, com juros de 5% ao ano.

Apesar do setor privado ter um papel relevante na promoção de habitação social na história brasileira, estes impulsionavam o crédito habitacional através de operações no âmbito do SFH e da mobilização de fundos públicos. O PMCMV, ratifica os interesses de mercado e o imperativo econômico de produção imobiliária, trazendo consequências para a produção do espaço urbano. Sendo, atualmente, ainda que no governo Temer não tenha o mesmo desempenho do período anterior, o Programa hegemônico do governo para provisão de HIS. De todo modo, o programa ainda inibe qualquer outra força (ou ação) política que apresente um contraponto ao tratamento do espaço urbano e segue a lógica restrita do mercado, ou seja, segundo Rolnik, “A expansão e a maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associadas ao crescimento da economia, tem provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades”. (ROLNIK, 2015, pg. 265)

O programa reproduz o modelo de urbanização estabelecido desde o período do BNH (Banco Nacional de Habitações), ou seja, ao invés de enfrentar criticamente as problemáticas urbano-sociais, o programa acaba por reforçá-las, através do incentivo, ou manutenção do modelo periférico de expansão urbana. Para Maricato (2000), os novos conjuntos geram impactos negativos na cidade, devido as suas localizações inadequadas e/ou periféricas, ou seja, “levar a cidade” até os conjuntos habitacionais construídos em terras baratas a longas distâncias resulta socialmente muito caro, mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária.

A expansão do complexo imobiliário-financeiro e o acirramento da valorização da terra urbana e da moradia, são medidas centrais do modelo econômico (neo)desenvolvimentista adotado no governo Lula e que seguiu mesmo após o fim de seu governo. O aumento exponencial da disponibilidade de crédito - inclusive de crédito imobiliário, incidiu de forma intensa sobre o preço dos imóveis. Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida – lançou, nas duas primeiras fases do programa, 240 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial, articulado

a um programa de subsídios para a entrega de 2,6 milhões de unidades residenciais produzidas pelo mercado privado, servindo para agudizar a valorização imobiliária e fundiária.

Desde o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, consolidou-se uma nova fase da participação do mercado imobiliário na política habitacional brasileira contemporânea, marcada pela atuação substantiva de grandes empresas construtoras e pela produção padronizada e em grande escala da habitação em todo o território nacional.

Em termos financeiros, o PMCMV utiliza, para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Segundo Cunha:

[...] o modelo de oferta privada do FAR tornou dispensáveis projetos e licitações públicas, permitindo as construtoras a definição do local e do tipo da construção enquanto os municípios provinhavam a demanda. O volume de recursos não deixa dúvidas quanto à importância que o governo passou a atribuir ao PMCMV. (CUNHA, 2014, p. 127)

Além de organizar e prover a demanda, através do cadastramento da população para seleção dos beneficiários e, posteriormente, encaminhá-los à Caixa Econômica Federal, o município adquire uma participação funcional para o desenvolvimento do programa ao viabilizar o acesso à terra urbanizada. O município promove esse acesso através da determinação no Plano Diretor Municipal, das zonas especiais de interesse social – ZEIS, dessa forma, essas áreas deveriam e poderiam estar localizadas em qualquer lugar da cidade, no entanto, de modo geral, são determinadas como ZEIS, áreas periféricas próximas à outros empreendimentos de habitação social, onde a terra é mais barata. Mas, por vezes, o poder do capital privado prevalece sobre qualquer situação, e mesmo em áreas que não são ZEIS, mas que interessam o mercado, ocorreram e ainda ocorrem a implantação de empreendimentos do PMCMV, sobretudo, em municípios de médio e pequeno portes.

A CAIXA, instituição financeira e agente fiscalizador do programa, fica responsável por analisar e contratar as propostas apresentadas pelas construtoras para a produção dos empreendimentos.

A CEF define o acesso às unidades a partir de demandas cadastradas pelas prefeituras, mas os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada. Não são licitados e nem definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano. (CUNHA, 2014, p. 129)

As construtoras ficam responsáveis por definir o terreno onde serão construídos os empreendimentos, quando este não é doado pela prefeitura e pelo projeto, tanto a escolha da tipologia, a aprovação junto aos órgãos competentes quanto pela venda para a CAIXA. Segundo Cunha (2014), a construtora não arca com “gastos de incorporação imobiliária e comercialização” e também não precisa se preocupar com “risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades”, pois isso fica à cargo da CAIXA. Do ponto de vista urbano e dos instrumentos e políticas que pretendiam estimular a reforma urbana, para Cunha:

Na questão urbana, inicialmente, o PMCMV não se preparou para estimular os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. Isto ocorreu porque o pacote estimula um tipo de urbanização e de utilização dos fundos públicos que torna mais difícil a aplicação desses instrumentos, por representarem “entraves” ao setor imobiliário e à proposta de combate à crise. Como afirmaram Arantes e Fix, o PMCMV é *“pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contrarreste a lógica especulativa que ele próprio estimula”* (Idem, p. 10). (CUNHA, 2014, p. 131)

O PMCMV, ratifica os interesses de mercado e o imperativo econômico de produção imobiliária, trazendo sérias consequências para a produção do espaço urbano. Para Rolnik:

A propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. (ROLNIK, 2015, p. 14)

Essa expansão e disponibilidade atingiu cidades e regiões até então pouco priorizadas pelo setor imobiliário, como por exemplo, cidades do interior do Estado de São Paulo, provocando alterações significativas nas configurações sócio-espaciais

dessas cidades. Dessa forma, será discutida como se deram as ações do PMCMV na cidade de Sertãozinho-SP.

3.4.1 A produção do PMCMV em Sertãozinho-SP

Segundo a Secretaria de Planejamento de Sertãozinho, desde a criação do PMCMV em 2009 até julho de 2016, foram assinados 10 contratos para promoção de empreendimentos habitacionais, totalizando 2447 unidades habitacionais para as 3 faixas de renda, esse montante representa 24,3% do total de unidades contratadas pela Região Administrativa (RA) de Ribeirão Preto (10.072 UHs), colocando o município em segundo lugar na produção do programa na RA de Ribeirão Preto. Tais unidades representam 7,4% do total de 33.063 domicílios particulares (IBGE, 2010) de Sertãozinho.¹⁷

Sete desses empreendimentos são voltados para o público de até 3 SM (ou, atualmente, com renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00, de acordo com as novas diretrizes do MCMV). Os outros três empreendimentos vinculados ao programa destinam-se à faixa entre 3 e 6 SM e se enquadram na faixa de renda de até R\$ 4.500,00.

Assim, em Sertãozinho, a produção de unidades habitacionais pelo PMCMV enquadra-se, principalmente, na Faixa 1 – aproximadamente 75% da produção. Entre outras razões, a presença da Associação *União dos Sem Tetos e Sem Terra de Sertãozinho*, vinculado à *União dos Movimentos de Moradia* (UMM), contribui para fomentar a produção de habitações de interesse social, assumindo um papel protagonista na luta por moradia. No entanto, segundo a atual Secretária de Planejamento, Michelle Lopes Leal Fabris, esse protagonismo se dá de forma irregular e a relação entre o Movimento e a Prefeitura é crítica, pois o líder do

¹⁷No município de Ribeirão Preto, foram assinados 71 contratos pelo PMCMV até Dezembro de 2012 (BRASIL,2013), totalizando 10.072 unidades habitacionais, o que representa 36,52% do total de unidades contratadas nas RAs Central e Ribeirão Preto (27.575 UHs). Este incremento habitacional, frente a um universo de 190.657 domicílios particulares permanentes em 2010 (IBGE, 2010) representa cerca 5,28%.

Movimento, Luís Carlos Garcia, ocupa áreas da cidade a fim de exigir a construção de conjunto habitacionais de HIS com demanda fechada.¹⁸

Há uma disputa no campo do provimento de HIS entre a Prefeitura e o Movimento de Moradia, disputa que extrapola a dimensão política, e incorpora acusações de todo tipo. Acredita-se que, durante a pesquisa, as consequências dessa disputa tenham levado a retração da liderança do movimento local, sendo um dos motivos pelos quais ele não se coloca como uma figura pública atuante no momento.

3.4.1.1 FAIXA DE RENDA ENTRE 0 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS

Segundo as diretrizes do PMCMV, até o momento em que os empreendimentos foram realizados, para a faixa de renda familiar mensal de até R\$1.395,00, a prefeitura é responsável pela seleção das famílias e pela indicação da construtora responsável pelo empreendimento. Além disso, há desoneração do IPTU, ISS e ITBI para os empreendedores, de acordo com a legislação municipal que definiu os parâmetros para habitação de interesse social (lei n. 14.985/09).

¹⁸ Sertãozinho possui um decreto municipal (Decreto Municipal N. 5.294), segundo o qual é entendido como demanda fechada “os agrupamentos de famílias provenientes de assentamentos irregulares que tenham que ser relocadas em razão de atenderem a critérios nacionalmente permitidos e adotados pelo Conselho Municipal de Morada Popular (a saber: estarem em área de risco social ou insalubre; ou, ter sido desabrigada por motivo de risco físico ou calamidade, por estar ocupando irregularmente área de preservação ambiental ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária).”

Entende-se a partir da colocação da Secretária de Planejamento e da análise do Decreto Municipal que o líder do Movimento de Moradia utiliza-se das ocupações para conseguir unidades habitacionais por demanda fechada.

Tabela 7: Produção dos Empreendimentos Faixa 1 em Sertãozinho.

PROGRAMA	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÓRGÃO FINANCIADOR	FONTE RECURSOS	CONTRA-PARTIDA PREFEITURA	INÍCIO	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
MCMV	Sta Rosa I - Quadra 1 (ZEIS)	160	apto	Novas moradias - Construtora Phercon	CEF	FGTS	_____	2009	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Sta Rosa II - Quadra 3 (ZEIS)	120	apto	Novas moradias - Construtora Phercon	CEF	FGTS	_____	2009	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Aragão I (ZEIS)	352	apto	Novas moradias - Construtora ISO	CEF	FGTS	_____	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Aragão II (ZEIS)	440	apto	Novas moradias -	CEF	FGTS	_____	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Geraldo Honório Garcia I	310	apto	Novas moradias -	CEF	FGTS	_____	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Geraldo Honório Garcia II	248	apto	Novas moradias -	CEF	FGTS	_____	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Anélio Celline	288	casa	Novas moradias	CEF	FGTS	_____	2016	Concluído	s/i
MCMV	Cruz das Posses	414	apto	Novas moradias	CEF	FGTS	_____	2016	Em aprovação	Condomínio fração ideal
CDHU	Sertãozinho	250	apto	Novas moradias	CEF	FGTS	_____	2016	Em aprovação	Condomínio fração ideal
TOTAL		1830							CONCLUÍDO	
TOTAL		414							EM APROVAÇÃO	

Fonte: Secretaria Municipal de Obras e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2010).

Anteriormente ao PMCMV o padrão de construção para HIS adotado pelo município era de lotes individuais. Cabe destacar, conforme pode-se observar na Tabela 7, a adoção do padrão "apartamento" e condomínio de fração ideal foi majoritária pelo PMCMV em Sertãozinho, sendo apenas um dos empreendimentos realizados apresenta a tipologia "casa". Esta opção difere do padrão adotado em outras cidade do interior paulista, de casas individuais (lotes/unidades unifamiliares) e difere do histórico de produção de HIS na própria cidade.

Em 8 anos de atuação do PMCMV, desde 2009, ano de início da construção do primeiro empreendimento, até 2016, quando foi entregue o último empreendimento, foram construídos no município 1830 unidades habitacionais do Faixa 1, totalizando 5,5% do total de domicílios do município. Em 8 anos o PMCMV

produziu 34,1% do total de unidades produzidas ao longo de 30 anos por outras políticas públicas na cidade (BNH, CDHU, CAIXA).

Segundo a Secretária de Planejamento, o líder do Movimento de Moradia juntamente com o ex-prefeito Nério Costa, conseguiram junto ao Ministério Público, a construção do empreendimento UMM Geraldo Honório Garcia. No entanto, o Movimento não conseguiu a realização via PMCMV-Entidades e, desta forma, a prefeitura ficou responsável pela construção. Este evento gerou um impasse que o Secretário de Desenvolvimento Social, Felipe Guiraldelli comentou em entrevista:

Quando foi feita a construção dos condomínios chamados UMM Geraldo Honório Garcia, o líder do movimento até hoje é o Luís Garcia. UMM é a União dos Movimentos de Moradia Unificados que é ligado ao Movimento Estadual, que é a USTS e Geraldo Honório Garcia é o pai dele. Então existia, isso na outra gestão, estou falando isso de 2009 à 2012, onde se deu a contratação e como seria essa indicação. Por documentos, ao meu ver, que não tinham validade, apesar da justiça ter dado, porque era uma folha sulfite assinada, sem data, algumas assinaturas sem RG. O movimento pleiteou junto à justiça que fossem destinadas todas as unidades para o Movimento. A atual gestão entrou, levantou legalmente o que tinha de documentos e indicou para a justiça e a justiça entendeu em um primeiro momento que não, era sorteio público e assim seria, mas no dia do sorteio, em dezembro de 2013, o Movimento conseguiu convencer o Ministério Público Estadual, na época, de que 180 unidades de um dos condomínios seria do Movimento e aí foi dada a recomendação. Existia, naquela época, uma tensão entre a Prefeitura e o Movimento, não como é hoje e essa indicação do Ministério Público Estadual acabou por decidir, que pelo fato de haver risco iminente de invasão ao sorteio, a PM teve que disponibilizar um efetivo muito grande pra poder acontecer o sorteio. A gente acabou por reservar 180 unidades para o Movimento. Até que aconteceu a efetivação da entrega, que foi em 2015, houve invasões por 3 vezes, indivíduos que tinham ligação com o crime, porque eu vi, eu tive acesso ao processo com a Polícia Militar, depredação do local, destruição de portas, um custo de dinheiro público. Foi uma coisa muito desgastante, existia uma tensão muito grande entre nós e o Movimento. E aí até que a justiça não determinou, porque foi uma recomendação, até que não foram feitas 3 audiências, até que não saiu uma audiência final de que haveria ou não uma indicação do Movimento. O Prefeito tentou negociar. O Movimento tentou negociar, mas não houve um consenso e aí quando foi dada a decisão judicial, foi colocado que 180 unidades seriam sim do Movimento, baseado nos documentos apresentados, mas a meu ver não são suficientes, porém acho que com essa ligação por causa do nome estar vinculado e quando teve a contratação havia umas fotos das lideranças do Movimento em Brasília, acabou por indicar. Só que não foi colocado lá que esses 180 teriam que comprovar ser advindos do Movimento. Nossa equipe estava pronta pra fazer essa análise, bastaria eles apresentarem, porque eles têm uma contribuição mensal, alguma ligação que seja por foto, qualquer tipo de registro. Como a sentença foi indicação de 180 unidades, ficou livre para eles indicarem desde que atendidos os critérios da Caixa (Econômica Federal). E assim, no momento da entrevista, na inclusão do CAD I que é a elaboração de dossiês, a gente indagou com algumas famílias, pessoas muito jovens entre 18 e 22 anos, qual que era a ligação delas com o Movimento e relataram por várias vezes que não, que conheciam um ou outro, mas que não tinham ligação nenhuma. Mas pelo fato da gente respeitar a decisão judicial que foi indicação desses 180, mas sem olhar as comprovações do Movimento, isso eu posso afirmar, a gente atendeu pessoas que não eram ligadas ao Movimento. Aí se eram de outras cidades, vindas de bairros até de classe média ou alta, porque pode ser um filho ou uma filha de alguém que tenha uma casa já indicou e isso aconteceu, infelizmente. Porque onde é o

assentamento hoje a demanda é praticamente a mesma, que é onde fica a Granja, se tivesse removido 180 famílias dali, acabaria não, porém teria diminuído muito o número, por não ter diminuído, por consequência essa indicação não veio só de pessoas ligadas ao Movimento. (GUIRALDELLI, Felipe. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 17 nov. 2017).

A Granja a qual o Secretário de Desenvolvimento Social se refere diz respeito à antiga granja *Frango Sertanejo*, localizada em Sertãozinho próximo à cidade de Pontal. A granja foi desativada há alguns anos, no entanto, o local ainda conta com um grande galpão. Em maio de 2011, a União de Movimento de Moradia ocupou o local, onde permanece atualmente. Em entrevista a Secretária de Planejamento, afirma que:

Michelle: Hoje a gente tem esse problema da Granja, que seria o mais problemático. O que aconteceu?! A onde eles estão? A gente comprou a área, coisa de 1,5 alqueires e hoje eles estão lá. A área é nossa, porque o proprietário estava com a reintegração de posse em mãos e a gente não tinha onde colocá-los e a gente é co-responsável também. A gente tem que ter barracão, levá-los a algum lugar, com toda uma estrutura que a gente não tinha. Então a gente comprou essa área hoje e vamos tentar um MCMV aí.

Miguel Buzzar: Quantas famílias têm?

Michelle: Então, eles não deixam a gente entrar, mas a estimativa deles é de 400 famílias, mas tem quando a gente vai fazer o levantamento, quando a gente não vai, deve ter umas 100, porque eles se organizam, levam pessoas, eles saem da onde eles estão, ele leva lá muitas pessoas que tem casa. Esse grupo pra gente é problemático. (FABRIS, Michelle Leal Lopes. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 03 out. 2017)

No caso do empreendimento Anélio Celline, único empreendimento de casas unifamiliares realizado pelo PMCMV na cidade, foram entregues as chaves de 148 unidades habitacionais: 97 para regularização fundiária da Vila Garcia, as quais não terão custos de financiamento para os beneficiários, por se tratar de operação vinculada ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do Governo Federal, para atendimento a famílias em situação de risco; e 51 para cidadãos oriundos do sorteio que o município realizou em janeiro de 2015, os quais pagarão um financiamento que deve girar em torno de R\$ 25,00 a R\$ 80,00 a parcela, durante 120 meses, de acordo com a renda comprovada pela família. As 52 unidades habitacionais que restam fazem parte de um acordo celebrado entre a Justiça

Federal e o movimento USTS, o qual está responsável pela indicação das famílias que devem ocupá-las.

As outras 88 casas atendem à Faixa 2 do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, para famílias com renda bruta declarada na época entre R\$ 1.601,00 e R\$ 3.500,00, inscritas no Cadastro Habitacional do município, que foram sorteadas em setembro de 2014.

3.4.1.2 FAIXA DE RENDA ENTRE 4 A 10 SALÁRIOS MÍNIMOS¹⁹

Para a faixa de renda entre 3 a 6 SM, há no município 529 unidades habitacionais vinculadas ao MCMV, número bem inferior à produção destinada à Faixa 1 (0–3 salários mínimos).

Tabela 8: Produção Habitacional do PMCMV entre 4 e 10 Salários Mínimos.

PROGRAMA	LOCAL	UH	TIPO	CARACT. PROGRAMA	ÓRGÃO FINANCI.	FONTES RECURSO	INÍCIO	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
MCMV	Jd. Campo Alegre	125	casa	Novas moradias - construtora	CEF	FGTS	2010	Concluído	Escritura beneficiário
MCMV	Cond. Kobatta	240	apto	Novas moradias - construtora	CEF	FGTS	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	Vila de Lavouro	164	sobrado	Novas moradias - construtora	CEF	FGTS	2010	Concluído	Condomínio fração ideal
MCMV	TOTAL	529							

Fonte: Secretaria Municipal de Obras e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

¹⁹ Ao longo do trabalho buscou-se junto à Secretaria de Planejamento e à CAIXA a atualização dos empreendimentos realizados no município entre as faixas 4 a 10 salários mínimos, no entanto, nenhum órgão forneceu essa informação, ficando assim essa informação defasada.

3.4.2 OFERTAS DA CDHU

A seguir encontram-se listados (conforme Tabela 9) dois empreendimentos promovidos pela CDHU e uma breve descrição dos programas de regularização fundiária que foram realizados no município.

Tabela 9: Produção de Unidades Habitacionais realizadas pela CDHU.

NOME	LOCAL	CRITÉRIO	UH	TIPO	TIPO PROGRAMA	ÓRGÃO FINANCI	FONTE RECURSO	CONTRA-PARTIDA PREF.	INÍCIO	FIM	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
Sertãozinho F	Vila Áurea	0-10	120	casa	mutirão	CDHU (sorteio)	Gov. Estado	terreno	2008		Escritura beneficiário
Sertãozinho G	José Garcia da Costa (ZEIS)	0-10	249 + 249 = 498	Casa (2 ou 3 dorm.)	Construtora - chave na mão	CDHU (sorteio)	Gov. Estado	terreno	2008		Escritura beneficiário
TOTAL			618	casa		CDHU	GOV. EST.	TERRENO			

Fonte: Secretaria Municipal de Obras e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

Cabe ressaltar que a promoção das 120 unidades do empreendimento “Sertãozinho F”, complementam o empreendimento “Sertãozinho E”, sendo que ambos constituem a chamada “Vila Áurea”, para onde foram realocadas as famílias que ocupavam a área anteriormente vinculada à União de Movimento de Moradia. Dentre os programas de regularização, a chamada “Vila Garcia”, também é uma área decorrente de ocupação, o que indica a constante cobrança por parte do Movimento em questão e sua consequente influência na produção habitacional promovida pelo poder público na cidade de Sertãozinho.

Foram feitas duas ações de regularização fundiária, ambas inscritas junto ao Programa Cidade Legal, promovido pela CDHU, que estavam em tramitação desde 2009. Uma delas é um condomínio de chácaras no perímetro rural, conhecida como Sítio Santo Antônio que, segundo informações da Secretaria de Planejamento, esse condomínio de chácaras foi dividido por um deputado que vendeu lotes irregulares para a população de baixa renda. A segunda situação também vinculada ao Programa Cidade Legal, com nome de “Prolongamento Industrial Módulo Asa Corrente”, se caracteriza por uso misto de moradia com indústrias, mas conta com o número reduzido de oito unidades habitacionais.

Outras ações, vinculadas à *União de Movimentos de Moradia* que promoveram ocupações de áreas irregulares, foram negociadas com a prefeitura para incorporação dessa população em conjuntos habitacionais como Sertãozinho E e F (atualmente conhecido como Vila Áurea), o que tornou desnecessária a regularização fundiária.

3.4.3 COMPARAÇÃO ENTRE A OFERTA PRIVADA, MCMV E CDHU

O Gráfico 2 expõe uma análise comparativa entre a atual oferta Privada, a da CDHU e a oferta do PMCMV, demonstrando a perspectiva de crescimento ainda maior de empreendimentos deste último tipo, assim como a oferta de lotes para a classe média.

Gráfico 2: Comparação entre Oferta Privada, PMCMV e CDHU.

Fonte: Secretaria Municipal de Obras e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Sertãozinho (2016).

Os dados apresentados no Gráfico 2 revelam o impacto que o PMCMV tem causado no município de Sertãozinho. A expansão imobiliária verificada a partir do lançamento do PMCMV é bastante significativa, movimentando um enorme montante de capital e interferindo de forma considerável no tecido urbano da cidade. Levando em conta que durante 10 anos (2000 à 2010) a construção de habitações de

interesse social foi quase inexistente na cidade, a produção alavancada de PMCMV tem aquecido o setor da construção civil e imobiliário. A construção dessas unidades habitacionais está a cargo das construtoras, desta forma, a expansão urbana, tanto do município como de muitas cidades brasileiras, está fortemente atrelada às decisões tomadas por essas empresas, impactando as decisões do poder público municipal e, em muitos casos, gerando situações contraditórias frente as diretrizes urbanas estabelecidas pelo poder público.

A articulação entre Mercado e Estado sempre esteve presente nas políticas habitacionais brasileira, o que diferencia o PMCMV dos outros programas é que este conseguiu atingir a demanda por habitação para uma população que representa a maior composição do déficit habitacional, população que sempre esteve à margem do mercado de consumo, ou seja, a faixa de renda 1 (0 a 3 salários mínimos). O PMCMV, reviveu uma das características presentes na implantação de grandes conjuntos pelo BNH, ao novamente transformar a política de provisão de habitação social em um vetor de expansão para o setor imobiliário.

4 ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESIGUALDADE INTRA-URBANA

Na primeira parte do trabalho foram apresentados e analisados os conceitos de segregação socioespacial e exclusão social apresentados por diversos autores, assim como, o desenvolvimento e expansão das cidades brasileiras e de Sertãozinho-SP. Os conceitos apresentados permitiram entender que a segregação socioespacial e a exclusão social são processos estruturais e históricos, intrínsecos à produção capitalista do espaço urbano. As cidades brasileiras são fortemente marcadas pela fragmentação do espaço intra-urbano, apresentando grandes desigualdades de acesso aos benefícios da urbanização às diferentes classes sociais, no qual o lugar de cada um é determinado pela sua classe ou condição social.

Dessa forma, procuramos demonstrar que o acirramento das desigualdades sociais, resultante da pobreza, exclusão nas cidades brasileiras, são consequências de deficiências ou carências de diversos fatores, como: habitacionais, socioculturais, econômicas, políticas, sociais, das representações sociais, espaciais, etc., tendo o Estado um papel importante na criação ou ampliação dessas diferenças.

Assim sendo, procuraremos neste capítulo desenvolver uma análise de diversos indicadores que possa caracterizar, diferenciar e distinguir as desigualdade intra-urbana, ou seja, os processos de segregação socioespacial e exclusão social, a partir do estudo de caso específico da cidade de Sertãozinho-SP, tendo em vista que, esses processos acontecem em uma realidade socioespacial que cada vez mais sofre com o processo de modernização do campo e os avanços nas redes técnicas de comunicação e informação.

Essa modernização, de acordo com Elias (2006, p. 284 *apud* PRATA, 2015, p. 57), “desencadeia uma série de transformações na sociedade como um todo, sobretudo no território, intensificando os processos de urbanização e crescimento urbano, criando--se novas horizontalidades – condições e resultados da modernização da produção, expandindo os sistemas de objetos – e verticalidades – como mudanças na estrutura fundiária resultantes das novas demandas dessa produção, de intercâmbio e de regulação.”

Tendo em vista que é na habitação que se pode ver a forma mais segregada de construção das cidades, será analisado, através da expansão do agronegócio, os aparatos jurídicos municipais, o déficit habitacional, a questão da terra, o histórico de implantação de políticas públicas de habitação de interesse social em Sertãozinho, até a produção do PMCMV, a fim de perceber como esse conjunto de fatores influenciaram na construção de um espaço urbano segregado.

4.1 Sertãozinho como cidade do agronegócio: expansão e segregação

Diferentemente do Brasil agrário do início do século XX, em que havia uma separação clara entre campo e cidade, o desenvolvimento agrícola moderno proporcionou uma proximidade e uma dependência grande entre campo e cidade, pois impõe especializações produtivas ao território, criando um novo sistema urbano, muito mais complexo.

Desse modo, segundo Elias e Pequeno (2007), pode-se notar que vários municípios sofreram um grande processo de urbanização devido à expansão do agronegócio, pois estas cidades passam a desenvolver indústrias e diversas atividades a fim de suprir as necessidades produtivas dos setores associados à modernização da agricultura.

Ao estudar a expansão do agronegócio e as novas formas de territorialização do capital, Elias e Pequeno (2007), analisam os impactos socioespaciais, principalmente, no desenvolvimento nas cidades do nordeste brasileiro. No entanto, os autores identificam diversas cidades no Brasil que estão se desenvolvendo atreladas à expansão do agronegócio, dentre elas Rio Verde – GO; Sorriso, Primavera do Leste e Rondonópolis – MT; Matão, Bebedouro e Sertãozinho - SP. Essa expansão, seria o resultado da difusão da agricultura científica e do agronegócio globalizados, que para Elias e Pequeno (2007), seria caracterizado pela:

[...] sua forte integração à economia urbana, gerando uma extensa gama de novas relações campo-cidade, diluindo, em parte, a clássica dicotomia entre estes dois subespaços. As cidades próximas às áreas de realização do agronegócio tornam-se responsáveis pelo suprimento de suas principais demandas, seja de mão-de-obra, de recursos financeiros, aportes jurídicos, de insumos, de máquinas, de assistência técnica etc., aumentando a economia urbana e promovendo redefinições regionais – denotando o que Milton Santos (1988, 1993, 1994, 1996, 2000) chamou de *cidade do campo*. Considerando nossos estudos atuais, acreditamos que podemos adaptar a noção de cidade do campo para *cidade do agronegócio* para classificar algumas das cidades, locais e médias, do Brasil agrícola com áreas urbanas. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 26)

A necessidade de reinvestir os excedentes criados através da acumulação capitalista impulsiona, segundo Harvey (2011), o capitalismo a se expandir, ou seja, cria-se uma necessidade permanente de busca por novos campos de atividade para a extração de capital. Sendo assim, a produção agrícola passou por um processo de expansão e reestruturação e foi incorporada ao sistema de acumulação. Dessa forma, segundo Gabriel Prata (2015), o agronegócio:

[...] cria a necessidade permanente de busca por novos campos de atividade para extração de capital reinvestido, justificando a expansão do território agrícola brasileiro e a conformação dos arranjos produtivos; a reestruturação que se inicia com a urbanização, através da atuação do mercado imobiliário, produzindo mercadorias a serem valorizadas dentro de uma dinâmica articulada com o crescimento urbano; e a alteração de uso do solo por parte de latifundiários, articulada com os avanços da biotecnologia, permitindo uma manutenção da produção agrícola enquanto se criam novas oportunidades para a acumulação de capital através de loteamentos e urbanização de áreas de produção agrícola.

[...]

O próprio capital acaba recriando cenários adequados para suas necessidades, através da reorganização do território em arranjos produtivos, da reprodução da ideologia de consumo, do ideário da casa própria e até mesmo com programas públicos de construção de habitação, providos pelo Estado, produzindo as condições necessárias para a realização da urbanização. (PRATA, 2015, p. 120)

Nesse sentido, Elias e Pequeno (2007, p.25), consideram que “a difusão do agronegócio se dá de forma social e espacialmente excludentes, promovendo o acirramento das desigualdades”. Os autores buscam demonstrar como essas desigualdades se reproduzem nas cidades do agronegócios e utilizam a moradia como o principal fator de análise para entender as desigualdades.

Para os autores, é na construção dos espaços residenciais, independente da forma como essa construção se dá, sendo “formal ou informal, legal ou ilegal, promovida pelo poder público ou pelo setor privado”, é que poderá ser observado “a forma mais predatória com que a expansão da urbanização tem se dado, tanto nas áreas centrais como nas áreas intermediárias, peri-urbanas ou mesmo em zonas de transição urbano-rural” .(ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 32)

Segundo Elias e Pequeno (2007), as cidades do agronegócio apresentam os mesmos problemas urbanos das metrópoles, destacam:

ausência ou insuficiência de infra-estrutura social (creches, escolas, postos de saúde) nas áreas habitadas pela população de menor renda; surgimento de áreas de ocupação em situação de risco ambiental; favelização nos espaços destinados a usos institucionais e áreas verdes; disseminação de vazios urbanos promovendo a especulação imobiliária; loteamentos periféricos clandestinos desprovidos de infra-estrutura; congestionamento nas áreas centrais por movimentação de carga e descarga, dentre outros. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 31)

Dessa forma, para compreender o processo de configuração do espaço urbano e os processos de segregação socioespacial nas cidades do agronegócio, Elias e Pequeno (2007), adotam alguns parâmetro de referência para análise, sendo eles: favelização; mercado imobiliário; produção de habitação de interesse social pelo Estado; déficit habitacional e condições inadequadas de moradia. Os parâmetro utilizados por Elias e Pequeno serão analisado e comparados com o que se pode observar na cidade de Sertãozinho-SP.

Referindo-se à favelização, os autores compreendem esse processo como:

intervenção informal e forma mais precária de moradia, em que a população não detém a propriedade da terra, teríamos a situação de irregularidade fundiária em desacordo com as normas urbanísticas; a intensificação da favelização nos espaços de propriedade do poder público e nas áreas de proteção ambiental; o aumento das áreas em situação de risco; a precariedade das condições de moradia refletindo na qualidade de vida da população; o surgimento de formas precárias de moradia com características urbanas agrupadas em áreas rurais próximas às áreas produtivas, acompanhado de crescimento populacional. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 32)

Se outrora esse fenômeno estava restrito às áreas metropolitanas, agora passa a incorporar um número cada vez maior de cidades, independente do seu contingente populacional. Para os autores, a concentração da posse da terra nas

mãos de poucos, a intensa polarização e mecanização da agricultura, faz com que haja uma diminuição da oferta de empregos no campo, assim como, a diminuição de pequenos sítios onde é produzida a agricultura familiar, visto que estes são comprados pelos grandes latifundiários. Esses fatores contribuem “para o estabelecimento de vínculos de dependência com os novos senhores da terra, que podem ser percebidos com o surgimento de novas formas de moradia na cidade”. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 33) Esses processos tornam-se mais evidentes nas cidades do agronegócio mais recentemente constituídas, pois:

[...] na sua mudança de função, o processo de favelização mostra-se ainda mais acentuado, e suas atuais condições para construção de moradias colaboram para que estes espaços retratem ainda mais a situação de pobreza, desigualdade e exclusão, como impactos característicos das novas relações de produção trazidas pela intensificação do capitalismo no campo. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 33)

Em Sertãozinho, no entanto, não há núcleos de favelas. Apesar de apresentar uma vertente de periferização urbana, as administrações públicas na cidade de Sertãozinho desenvolvem um constante trabalho para evitar a ocupação de áreas inadequadas e o surgimento de favelas na cidade.

O município contou com a ocupação de uma zona rural a atual Vila Áurea Gimenes (antigo assentamento dos sem teto), consolidada há dez anos com cerca de 300 famílias, que atualmente passou por um processo de regularização. Por sua vez, as famílias que ocupavam o local identificado como “Margens do Córrego Industrial” foram realocadas para empreendimentos construídos pelo PMCMV, assim como, as famílias que ocuparam o barracão do INSS, que estava abandonado há mais de trinta anos. O prédio (barracão) do INSS está localizado na área central da cidade e após sua ocupação em 2008 ficou conhecido como “Condomínio Wilson Toni”, onde residiam 196 famílias, segundo Luís Garcia, líder do Movimento de Moradia.

Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que objetiva uma visão mais detalhada das condições de vida dos municípios, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os diversos segmentos da população, levando em consideração a vulnerabilidade em relação à pobreza. A partir de um gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico, o IPVS classifica as áreas geográficas intramunicipais em seis grupos distintos de vulnerabilidade social para a área urbana e um grupo de alta vulnerabilidade para a

área rural. A dimensão socioeconômica é composta pela renda apropriada pelas famílias e o poder de geração da mesma por seus membros, enquanto a demográfica relaciona-se ao ciclo de vida familiar. Como áreas geográficas adotaram-se os setores censitários utilizados no Censo Demográfico de 2000.

De acordo com os critérios deste indicador, em 2010, o município de Sertãozinho apresentou, respectivamente, 10,8% e 0% da população inserida nos piores grupos de precariedade (Grupos 5 e 6), apresentando valores abaixo da média estadual, como mostra o Gráfico 3 e Figura 8.

Gráfico 3: Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS para o Estado de São Paulo e o município de Sertãozinho-SP

Fonte: IPVS (IBGE. Censo Demográfico. Fundação SEADE).

Nota: Todos os setores censitários do município de São Paulo foram considerados urbanos.

Figura 8: Mapa de distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS para o Estado de São Paulo e o município de Sertãozinho-SP.

Fonte: IPVS.

Em entrevista a Secretária de Planejamento afirma o seguinte:

Miguel: Tem núcleos de favela em Sertãozinho?

Michelle: Núcleos nós não temos. Nós tínhamos um núcleo irregular que chama Vila Garcia, era um sistema de lazer de uma chácara de recreio, eles invadiram, tem 64.000m² e hoje a gente está regularizando, a gente está no final da regularização com o Cidade Legal. Favela a gente não têm. (FABRIS, Michelle Leal Lopes. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 03 out. 2017)

No caso do mercado imobiliário, os autores apontam que apesar da produção da moradia com a atuação do setor imobiliário local, ainda ser incipiente, pode-se notar algumas ocorrências como:

“a dinamização do mercado imobiliário a partir da implantação de loteamentos para famílias de renda média e disponibilidade de imóveis para aluguel; a verticalização nas áreas centrais atendendo às demandas específicas, associadas à super utilização do lote urbano e à segregação socioespacial; a presença de vazios urbanos promovendo a especulação imobiliária; a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos sem infra-estrutura e sem nenhum critério urbanístico.” (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 33)

Elias e Pequeno (2007) verificam que nas cidades do agronegócio já observa-se o surgimento de edifícios verticais de alto padrão, assim como, condomínios fechados e loteamentos afastados do centro da cidade, podendo ser observado, padrões residenciais metropolitanos, o que:

exacerbam a dicotomia entre as áreas de segregação voluntária daqueles com maior poder aquisitivo e as áreas de exclusão social de outros desprovidos dos benefícios trazidos com a urbanização e seus rebatimentos na cidade do agronegócio. Desta maneira, percebe-se a reprodução de estratégias de apropriação dos investimentos públicos pelas classes dominantes, com a segregação em áreas de maior valor imobiliário devido às infra-estruturas e aos serviços disponíveis (Villaça, 1999). (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 34)

Os autores constataam que um dos impactos deste processo é a ocorrência de vazios urbanos em áreas já consolidadas e dotadas de infra-estrutura. Essas áreas sofrem uma grande valorização imobiliária, favorecendo a implantação de empreendimentos imobiliários para as classes melhores favorecidas, pois são essas que possuem o poder de compra e escolha, enquanto, as periferias são construídas cada vez mais distantes, onde a rede de infra-estrutura é escassa ou inexistente.

Em Sertãozinho também é possível observar uma profusão de empreendimentos imobiliários, ocasionado pela agroindústria e o agronegócio. Segundo Prata (2015), essa quantidade de empreendimentos se dá pelo fato da cidade e toda a região de Ribeirão Preto estarem inseridas “no mapa de investimentos externos e, ao mesmo tempo, reproduzindo o território urbano”.

A inserção da região de Ribeirão Preto na divisão internacional do trabalho para a produção de importantes *commodities* reconfigurou as relações sociais, atividades econômicas e o próprio território, permitindo a ampliação da produção regional e sua conexão com nexos distantes. Isto reconfigurou os chamados círculos de cooperação. A existência e predominância de empresas e serviços no território passou a exercer certa hegemonia no setor agropecuário, desencadeando o processo de urbanização de cidades corporativas, fazendo da região um lugar globalizado, revelando-a aos interesses de grandes agentes hegemônicos contemporâneos, da economia, da sociedade e de grandes holdings, e incorporando-a às correntes da globalização. (PRATA, 2015, p. 118)

Ainda tratando sobre os efeitos do agronegócio sobre o espaço urbano, Prata complementa:

A cidade e a região passaram a ser vistas enquanto grandes empresas, onde se distribuem recursos, consumo e populações, ao serem reestruturados os arranjos produtivos (dada a alteração para um regime de acumulação flexível) e as forças produtivas do trabalho. (PRATA, 2015, p. 120)

A expansão do agronegócio, juntamente com o crescimento de serviços e comércio voltados à atender a agroindústria, fizeram com que houvesse uma maior incidência de classes do empresariado em Sertãozinho, dessa forma, houve uma demanda crescente por habitação na região central. É a partir dos anos 2000 que começam a aparecer na cidade, edifícios de alto padrão.

A partir dos anos 1980 se viu uma multiplicação significativa da quantidade de edifícios produzidos, evidenciando o aumento da aceitação dos prédios verticais e a alteração na postura dos produtores imobiliários na cidade, até então receosos. É, portanto, quando Limeira Sposito, discorrendo sobre o fenômeno da verticalização, relaciona a influência de práticas metropolitanas no contexto das cidades médias:

O aumento expressivo, no decorrer da década de 1980, da reprodução territorial ampliada da cidade por meio da produção imobiliária vertical em cidades não metropolitanas foi, em grande parte, embalado pelos signos da cidade grande expressos pelas edificações em altura. (SPOSITO, 2004a, p.380)

Apesar de observar uma proliferação dos edifícios na cidade (conforme Figura 9), a verticalização ainda não se apresentou efetivamente como característica da urbanização em Sertãozinho.

Figura 9: Imagem Aérea de Sertãozinho-SP (2016).

Fonte: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=49156766>. Acessado em 28/02/2018.

Outra característica interessante da cidade é que diferentemente do modelo de expansão apresentado por Hoyt para as cidades norte-americanas e replicado por Villaça para a metrópole de São Paulo, onde é possível observar um vetor de expansão das classe de alta renda, em Sertãozinho não é possível observar esse vetor de expansão, assim como, a cidade apresenta somente dois bairros destinados à elite (conforme Figura 10 e Figura 11).

Figura 10: Bairro Nova Sertãozinho.

Fonte: Foto de Rodrigo Espíndola, mapa elaborado pela autora.

Figura 11: Modelo de Hoyt.

Fonte: modelo elaborado pela autora.

É possível observar também que a reprodução de loteamentos fechados de alto padrão não seguem um vetor de expansão, mas sim, estão localizados em pontos distintos da cidade. Em Sertãozinho, apesar de historicamente não haver a ocorrência de grandes vazios urbanos (conforme Figura 12), pode-se observar que os condomínios apresentaram uma alternativa na ocupação de glebas vazias no interior da cidade, como no caso dos condomínios Quinta da Boa Sorte e Bella La Vita, localizados na Avenida Egisto Sichieri (principal via que liga o centro aos bairros mais afastados a oeste da cidade).

Figura 12: Vazios Urbanos em Sertãozinho-SP (2010).

Fonte: mapa elaborado pela autora.

Tais empreendimentos são lançados através de grandes empresas imobiliárias e urbanizadoras da cidade, pois são essas que possuem o poder de compra e escolha. Segundo Prata (2015, p. 139), “dada a proximidade com Ribeirão Preto, muitos sertanezinhos com maior renda acabam residindo em bairros de classe média alta da cidade vizinha, o que configura um processo socioeconômico intermunicipal”.

Segundo Elias e Pequeno (2007), a ocorrência de vazios urbanos em áreas já consolidadas e dotadas de infra-estrutura sofrem uma grande valorização imobiliária, favorecendo a implantação de empreendimentos imobiliários para as classes melhores favorecidas. Apesar de notar o surgimento de loteamentos de alto padrão em vazios urbanos na cidade, conforme podemos observar na figura X, o número de empreendimentos não alcança um número expressivo. Dessa forma, a especulação imobiliária na cidade parece estar atrelada a terra destinada à produção de cana de açúcar, pois o arrendamento da terra para as usinas parece ser um negócio mais lucrativo do que a venda para a produção de loteamentos.

Sobre vazios urbanos na cidade, a Secretária de Planejamento em entrevista, afirma:

Sertãozinho, mesmo com a crise, os loteamentos acontecem, meio que fora da realidade. A gente tem crescendo loteamento e o pessoal acho que investe, tem muita especulação imobiliária. Eu não tenho vazios urbanos se você olhar, são poucos meus vazios urbanos, só que eu tenho lotes em especulação. Eles lançam os loteamentos, lançam mais barato em planta, o pessoal compra e vai deixando, fica estocando. É aí que o valor da terra é muito alto. (FABRIS, Michelle Leal Lopes. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 03 out. 2017)

Segundo o empresário Oswaldo Ilceu Gomes, que possui terras arrendadas para a usina Alta Mogiana, situada em São Joaquim da Barra - SP, conforme contrato de parceria estabelecido com a usina, para cada tonelada de cana-de-açúcar produzida a usina paga 121.9676 Kg de ATR²⁰. O Conselho de Produtores de

²⁰ O ATR da cana - Açúcar Total Recuperável - representa a qualidade da cana, a capacidade de ser convertida em açúcar ou álcool através dos coeficientes de transformação de cada unidade produtiva.

Para efetuar o pagamento aos fornecedores, por exemplo, uma usina amostra a cana antes da

Cana-de-Açúcar, Açúcar e Etanol do Estado de São Paulo (CONSECANA) determinou para o mês de janeiro de 2018 o valor de R\$0,6176 para o quilo do ATR. Dessa forma, o valor bruto por tonelada produzida é de R\$75,33 ($121.9676 \times 0,6176$). Segundo Oswaldo, ele possui 22,39 alqueires arrendados para a usina e no mês de janeiro foram produzidas 115,682 toneladas de cana-de-açúcar, gerando um total de R\$8.583,29 ($115,682 \times 75,33$) ao mês, ao final do ano, gera um total por volta de R\$ 103.000,00.

As terras foram compradas em 2008 e foram pagos R\$52.000,00 por alqueire, segundo o empresário, caso fosse vender suas terras atualmente, estariam valendo entre R\$ 132.000,00 à R\$ 152.000,00 o alqueire, tendo uma valorização de quase 200% em quase 10 anos.

A usina, ao estabelecer um contrato de parceira, fica responsável pela plantação, cultivo e colheita da cana-de-açúcar, assim como a adubação e os cuidados para evitar desastres ambientais. O arrendamento das terras para a produção de cana-de-açúcar mostra-se um investimento muito vantajoso para aqueles que possuem terras no município.

Segundo dados coletados na União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA), maior organização representativa do setor de açúcar e bioetanol do Brasil, a área cultivada com cana-de-açúcar em Sertãozinho, em 2016/2017 foi de 28.330 hectares (conforme Figura 13). Esse montante representa quase o total de terras disponíveis no município.

Figura 13: Plantação de cana-de-açúcar em Sertãozinho-SP (2017).

Fonte: imagem ilustrativa elaborada pela autora, com base nos dados fornecidos pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)²¹

Para as usinas, quanto mais próximo a cana-de-açúcar estiver de suas instalações, melhor, devido a redução decustos com transporte e a facilitação da fiscalização do plantio, crescimento e colheita. Dessa forma, pode-se observar (conforme Figura 14) que a plantação de cana-de-açúcar está muito próximo ao limite da malha urbana.

²¹ <http://www.unica.com.br/unicadata>. Acessado em: 09/02/2018

Figura 14: Plantação próxima às casas em Sertãozinho-SP (2018).

Fonte: fotos de Rodrigo Espíndola, mapa elaborado pela autora.

Para além da produção agrícola e pecuária, o agronegócio vem expandindo suas atividades produtivas, a fim de diversificar os investimentos e aumentar o capital financeiro. Diante disso, em 1999, a BEABISA – Pecuária, Agricultura e

Empreendimentos, grande conglomerado agropecuário atuante na região, controlado pela família Biagi Becker, lançou-se no ramo das atividade imobiliária, sobretudo para o parcelamento do solo em suas próprias propriedades.

Com sede em Ribeirão Preto, o grupo apresenta uma trajetória significativa no setor do agronegócio. Atualmente possui atividade agropecuária distribuída em fazendas nas cidades de Pontal, Rio da Mata e Morro Agudo – as três em São Paulo – e em Selvíria, MS. O grupo também contempla a produção pecuária, produzindo bovinos da raça Nelore, investindo no melhoramento genético, através dos principais criatórios da raça, e passando a integrar, em 1999, o Programa de Melhoramento Genético da Raça Nelore – Nelore Brasil – da Associação Nacional de Criadores e Pesquisadores (ANCP). Com relação aos equinos, trabalha com a raça Mangalarga, visando à produção de cavalos para competições, lazer, utilitários e projetos sociais de equoterapia, assim como animais rústicos para lidar com a produção de gado. Para além do ramo da pecuária, a empresa possui efetiva produção agrícola, pautada no cultivo da cana-de-açúcar, tendo participação acionária na BioSev e parceria em usinas do grupo LDC SEV Bioenergia S/A. O grupo possui atuação no mercado agrícola, com foco na pecuária, avicultura e equinos. Segundo dados da Biosev, as propriedades do grupo localizadas na região de Ribeirão Preto, fornecem açúcar e etanol para a multinacional. (PRATA, 2015, p. 139/140)

Nos anos 2000, no eixo oeste da mancha urbana, (grande parte dessas terras do eixo oeste pertencem à BEABISA), houve a criação do parque ecológico municipal, localizado a sul da rodovia SP-322, que liga a cidade à Jaboticabal. Historicamente, foram produzidos loteamentos residenciais populares e conjuntos habitacionais nesta região da cidade, que foram se consolidando ao longo da Avenida Nossa Senhora Aparecida, paralelamente à rodovia.

Figura 15: Produção imobiliária do grupo BEABISA.

Fonte: mapa elaborado pela autora.

O grupo lançou também (conforme Figura 15) os empreendimentos Jardim Boa Vista (400 lotes); em seguida pelo Jardim Campo Belo (500 lotes), Jardim Porto Seguro (450 lotes) e Jardim Campo Alegre (500) e o Jardim Nova Europa. Assim como o lançamentos de dois loteamentos industriais localizados próximos à rodovia SP-322, como o CINEP I, em 2004, composto por 100 lotes com cerca de 1000 m²; e os 100 lotes do CINEP II, de 2006. Segundo dados fornecidos pelo site do grupo, atualmente encontra-se em fase de projeto o CINEP III, também de caráter industrial.

Segundo texto retirado do site do grupo BEABISA:

Desenvolvido pelos próprios arquitetos da Beabisa, foi elaborado um “master plan” envolvendo a totalidade das áreas de sua propriedade, destinadas ao parcelamento do solo, contemplando projetos de execução a médio e longo prazos destinados tanto à classe média como àquelas de maior poder aquisitivo. São projetos diversificados, alguns verticalizados, condomínios fechados de casas e também um polo comercial de grandes proporções. A atuação da Beabisa sempre teve seu foco voltado para o mercado, não só atendendo às diversas necessidades, como também colaborando para a realização de desejos, oferecendo produtos que na realidade têm como foco a elevação da qualidade de vida da comunidade.²²

A gleba onde foi realizado o empreendimento Jardim Nova Europa possui 38,07 hectares e era, anteriormente, um canavial de propriedade da antiga Usina Santa Elisa (posteriormente Santelisa Vale, e atualmente BioSev), cuja produção era destinada à própria usina, que processava a matéria-prima para a produção de seus derivados. A produção de empreendimentos imobiliários surge como uma nova oportunidade de negócio, ou seja, a expansão urbana ativa o mercado imobiliário, ocasionando a valorização de terreno adjacentes e, neste momento, a produção de loteamentos urbanos torna-se mais lucrativo do que a própria produção agrícola.

Conforme visto anteriormente (Figura 12), a produção de novos loteamentos acontece na borda da malha urbana e, a grande maioria, não encontra-se próxima às áreas onde os empreendimentos do PMCMV foram construídos. Segundo Prata (2015):

a necessidade de alojamento de populações de classes mais baixas tende a comprometer o processo de valorização, pois, do ponto de vista do mercado, são em empreendimentos voltados para programas de habitação social onde se localizam pontos geradores de violência e de outros atributos negativos que comprometem a imagem dos empreendimentos comercializados para as classes média, média alta e de alto padrão (a exemplo do Jardim Alvorada, em Sertãozinho). Por outro lado, constituem em grandes filões para a obtenção de recursos estatais através de programas de habitação social (como o Minha Casa Minha Vida nas zonas norte tanto de Ribeirão Preto quanto de Sertãozinho). (PRATA, 2015, p. 144)

Uma outra forma de expansão do mercado imobiliário na estruturação do espaço urbano atual, que apesar de não ser tratada por Elias e Pequeno, faz-se

²² <http://www.beabisa.com.br/Empresa?id=6&titulo=Empreendimentos> Acessado em 08/03/2018

necessário abordar, é a dissolução de um centro único, ou seja, a dinâmica de centralidade aparece em outras regiões, criando um novo centro com loja e equipamentos de alto padrão destinados à atender uma parcela mais rica da população. Segundo a interpretação de Villaça, o princípio da centralidade é derivado de um processo, que se dá para além da localidade, é uma condição adquirida ao longo do desenvolvimento das cidades.

Não há, em Sertãozinho eixos comerciais ou de serviços especializados que formem centralidades funcionais, que pelo ajuntamento conseguem aumentar a capacidade de atração, como por exemplo, a concentração de concessionárias automotivas, lojas de luxo, consumo especializado, dentre outras. Assim como não existe shopping center na cidade.

Acredita-se que não ocorreu o desenvolvimento disso em Sertãozinho, devido à sua proximidade com Ribeirão Preto. Ribeirão vem se constituindo como pólo de atração de atividades comerciais e de prestação de serviços, cuja área de influência extrapola os limites municipais e estende-se para a região. A cidade está ancorada em uma estrutura econômica diversificada, seja através das indústrias ligada ao agronegócio, seja a rede de comércio e serviços. A cidade possui 4 shopping centers – Ribeirão Shopping, Novo Shopping, Santa Úrsula e Iguatemi, assim como, um forte comércio especializado de luxo que se desenvolveu ao longo das avenidas Presidente Vargas e João Fiusa para atender as classes altas.

Em relação à produção de habitação de interesse social, segundo Elias e Pequeno (2007), levando-se em consideração as intervenções do poder público, “nas diferentes esferas de governo em ações voltadas para a produção da moradia”, é possível identificar alguns processos, dentre os quais:

construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas desprovidas de infra-estrutura e sem qualquer interligação à malha urbana existente, induzindo à expansão urbana; acessibilidade desigual às redes de serviço e infra-estrutura urbanas e aos equipamentos sociais, associada à pobreza urbana; fragmentação das ações habitacionais promovidas pelo poder público, tanto no que se refere à sua materialização como objeto do espaço urbano quanto no aspecto político, relacionado aos planos e programas implementados; fragilidade dos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano, incapazes de amenizar os problemas decorrentes da urbanização, tanto no que se refere à habitação quanto aos problemas relacionados à organização do território. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 35)

Os autores ainda apontam para o fato de que, tanto os programas conduzidos pelo Governo Federal, seja através do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), seja da Caixa Econômica Federal (CAIXA), executados pelos Governos Estaduais através de suas Companhias de Habitação – COHABs ou órgãos equivalentes, os conjuntos habitacionais são produzidos em áreas periféricas e, segundo Rolnik (2015, p. 314), contribuíram substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

Os autores constatarem que as cidades do agronegócio não apresentam um padrão de ocupação diferente das outras cidades, ou seja, os conjuntos habitacionais estão localizados na franja urbana, com uma rede de infra-estrutura escassa, revelando uma situação de acessibilidade desigual aos serviços urbanos. Os autores apontam que:

Com a ausência de instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano e, principalmente, com a carência de políticas habitacionais de interesse social delineadas segundo as necessidades e possibilidades locais, constrói-se um cenário pouco otimista no ambiente urbano destas cidades. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 36)

Como visto anteriormente, nas seções 4.2 e 4.4, Sertãozinho conta com uma extensa produção habitacional que teve início em meados da década de 1970 com a COHAB e, ao final da década de 1980 com os empreendimentos da CDHU e, a partir de 2010, contou com a produção de empreendimentos realizados pelo PMCMV. A maioria dos empreendimentos (conforme Figura 16) foram realizados em uma mesma região da cidade, próximos ao limite do perímetro urbano, no entanto, diferentemente do que apontam Elias e Pequeno, a construção de habitação social em Sertãozinho sempre se deu conectada à malha urbana.

Figura 16: Empreendimento do PMCMV.

Fonte: mapa elaborado pela autora.

Apesar de serem construídas nas áreas periféricas da cidade, os conjuntos habitacionais produzidos durante das décadas de 1970 a 2000 previam, segundo o PLHIS (2011, p.94) “a construção de Escolas e áreas verdes públicas, bem como iluminação e calçamento além das redes de infra-estrutura. A proporção entre as unidades habitacionais e os lotes giravam em torno de um quarto de área, o que permitia o aumento da casa em futuras intervenções.”

Isso fez com que houvesse uma boa distribuição de equipamentos públicos por toda a cidade, indo de encontro à constatação feita por Elias e Pequeno para as cidades do agronegócio e ao histórico de produção habitacional brasileiro, onde as periferias são desprovidas de infra-estrutura e serviços.

Segundo análise do PLHIS (2011, p. 22), na área de educação, o município conta com 12 Escolas Municipais de Ensino Fundamental, 15 Parques Infantis Municipais, 7 creches Municipais, 9 Escolas Estaduais, 4 Escolas profissionalizantes, 11 Escolas Particulares e 2 Faculdades (PMS, 2006). Já na área de saúde, além das 9 (nove) UBS – Unidades Básicas de Saúde, o município conta com Laboratório Municipal, Farmácia Municipal, Fisioterapia Municipal, Ambulatório de Saúde Mental e um Centro de Saúde que atende a população em todas as especialidades (conforme Figura 17).

Figura 17: Equipamentos Públicos em Sertãozinho-SP.

Fonte: mapa elaborado pela autora.

Em Sertãozinho, os empreendimentos da Faixa 1 encontram-se no extremo urbano da região Norte, dando continuidade à um eixo de expansão periférico da população mais pobre, próximo às áreas destinadas à produção agrícola, no entanto, diferentemente do que aponta Elias e Pequeno, a região é assistida com equipamentos urbanos destinados ao atendimento das necessidades dessa população.

Figura 18: Serviços próximos aos empreendimentos do PMCMV.

Fonte: mapa elaborado pela autora, foto de Rodrigo Espíndola.

Os empreendimentos produzidos pelo PMCMV trouxeram melhoria da infra-estrutura urbana em Sertãozinho, na medida em que os investimentos feitos pelo governo municipal também incluíram a construção de sistemas de coleta de

esgotos, rede de águas pluviais e pavimentação asfáltica, além da construção de um posto de saúde e de uma escola bem próximos aos empreendimentos (conforme Figura 18), além de um Centro Educacional Unificado (CEU). Tendo em vista as melhorias realizadas, mesmo sendo áreas periféricas da cidade, as mesmas passaram por uma notória valorização. Em entrevista o Secretário de Assistência Social afirma:

É inegável o ganho de infra-estrutura, antes de construir os condomínios a região que eles estão, deve estar num raio de todos esses 7 condomínios, um raio de 1,5 Km. E lá já tem um CRAS, uma UBS, duas creches, existe a previsão de escola, tem uma quadra esportiva e um campo. Além de abaixar o déficit, você teve um salto de qualidade, avenidas pavimentadas numa região que não tinha, infra-estrutura que não tinha, então além de levar moradia, você levou serviços básicos para uma região que não tinha. (GUIRALDELLI, Felipe. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 17 nov. 2017)

Conforme pode-se observar na Figura 19, no decorrer de 5 anos houve uma significativa expansão da área onde os empreendimentos do PMCMV faixa 1 foram construídos.

Figura 19: Vista aérea do local onde foram construídos os conjuntos do PMCMV Faixa 1.

Fonte: Fotos Google Earth.

Apesar do cumprimento de todas as exigências técnicas e urbanísticas do Programa, o que merece atenção é a forma como opera, no sentido de criar as condições materiais, simbólicas e normativas para transformar territórios à margem do mercado em ativos abstratos, ou seja, potencializar a expansão do complexo imobiliário-financeiro no Brasil e agudizar a financeirização da terra urbana e da moradia. Esta potencialização ganha forma por meio da padronização das habitações e a ocupação de terrenos na periferia da cidade.

A questão da ocupação periférica, por sua vez, traz uma complexidade maior que, para sua compreensão, envolve a análise de aspectos como a dinâmica imobiliária das cidades, o monopólio da terra exercido pelo agronegócio, os estoques

de terreno por parte do poder público, que colocam em movimento uma mercadoria que até então estava inutilizada, passando por um processo de valorização e especulação. Esses aspectos fazem parte de um mesmo processo, que promove ciclos de valorização fundiária e imobiliária. Desse modo, a provisão habitacional incentivada pelo PMCMV pauta-se antes pela lógica do mercado, do que por uma lógica de planejamento urbano e de atendimento às reais necessidades habitacionais.

Longe de representar uma solução para o crônico problema habitacional que sempre foi uma das marcas da urbanização brasileira, o PMCMV incentivou a expansão do crédito e o "*boom*" imobiliário dos últimos anos no país manifestando, em primeiro lugar, uma capacidade inédita dos investidores financeiros de se apropriarem de rendas imobiliárias oriundas de reconfiguração do espaço nas cidade onde estes ainda não haviam conseguido chegar.

Assim, a operação do Programa Minha Casa Minha Vida nessa região do interior do estado de São Paulo expõe, com razoável clareza, uma de suas principais contradições: ao produzir um significativo volume de moradias, consome a terra remanescente de processos de urbanização já consolidados, abre novas fronteiras de expansão urbana e especulação imobiliária, promove o crescimento das cidades em proporções espantosas, mobiliza freneticamente o mercado da construção civil e, paradoxalmente, mantém a população mais pobre condenada às agruras de sua própria necessidade. (SHIMBO E LOPES, 2015, pg. 252)

Desta forma, ao operar tendo como pressuposto o atendimento à demanda permeado pelos mecanismos de mercado, o PMCMV atende à lógica da circulação e comercialização, negligenciando questões arquitetônicas e urbanísticas. O fato de que parte da população de baixa renda passou a ter acesso a moradia não significa qualquer tipo de mudança social e, conseqüentemente urbana, ou seja, se por um lado, graças aos subsídios, a população enquadrada na Faixa 1 passou a ter acesso à moradia, por outro lado ela é privada das decisões urbanas quanto aos locais de implantação destes novos conjuntos e continua submetida à dinâmica de segregação socioespacial e exclusão social.

Um aspecto apontado por Elias e Pequeno, mas que não foi trabalhado ao longo do texto é sobre a "fragmentação das ações habitacionais promovidas pelo poder público, tanto no que se refere à sua materialização como objeto do espaço urbano quanto no aspecto político, relacionado aos planos e programas

implementados” e que se faz necessário discutir. Deste modo, é importante apontar que a execução das políticas municipais de habitação em Sertãozinho tem tido um relativo sucesso na democratização do acesso aos serviços mais essenciais - água, energia e saneamento básico. No entanto, quando se trata de questões que possuem um caráter complementar, mas não menos importantes como renda familiar, empregabilidade, convívio entre os moradores, o programa e o poder público local não apresentam medidas significativas para melhorar essas questões.

Deste modo, é importante apontar que a distância em relação ao centro e disponibilidade de serviços públicos, apesar de ser um instrumento eficaz para a verificação do grau de integração da população residente em determinadas áreas, pode não ser suficiente para avaliar os processos de segregação socioespacial e exclusão social, tendo em vista que, em cidades como Sertãozinho, um dos fatores determinantes das regiões periféricas não seria a distância física, mas sim a exclusão e a discriminação em relação à população que mora no conjuntos habitacionais.

Dessa forma, para compreender a segregação e a exclusão social em Sertãozinho, alguns critérios que, geralmente, não são normalmente apontados nas análises das políticas municipais de habitação deverão ser levadas em consideração, como, por exemplo: rejeição dos novos espaços por parte dos beneficiários, a discriminação por parte da população da cidade, as ações sociais desenvolvidas nos empreendimentos, geração de renda, etc.

Segundo as normativas do PMCMV, deverá ser realizado nos municípios, um Projeto de Trabalho Técnico Social. Segundo o site da Caixa Econômica Federal²³ são apresentadas as seguinte diretrizes sobre esses trabalhos:

- Divulgar as informações sobre o programa, esclarecendo o papel de cada agente envolvido, seus direitos e deveres, sensibilizando os beneficiários sobre a importância da moradia, bens e/ou serviços como valor de uso e suporte para a melhoria da qualidade de vida;

23

http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/habitacao_de_interesse_social/apoio_const_habit_familias_baixa_renda/pre_contratual/social.asp. Acessado em: 27/02/2018.

- Viabilizar a participação das famílias na implementação do empreendimento, na gestão dos recursos financeiros, bem como na manutenção dos bens e/ou serviços gerados, visando o desenvolvimento comunitário;
- Implantar projetos adequados à realidade sócio-econômica e cultural da comunidade, ao porte do empreendimento e ao prazo de execução das obras;
- Realizar atividades voltadas à participação e à organização dos beneficiários, à difusão de informações relativas à operação, ao contrato, à importância da adimplência, à fixação dos beneficiários nos imóveis e orientar as famílias quanto ao correto uso e conservação da moradia, bens e/ou serviços visando a sustentabilidade do programa;
- Contemplar atividades voltadas para a implantação da produção, utilizando o regime de auto-construção, auto-ajuda e/ou mutirão, quando for o caso.

As premissas institucionais estabelecidas, contando com a participação comunitária espera:

- Contribui para sustentabilidade dos empreendimentos;
- Compromete o beneficiário com as obras e serviços;
- Resgata direitos e deveres;
- Considera o cidadão como sujeito da ação e não objeto da intervenção;
- Promove a transparência na aplicação dos recursos;
- Permite pleno conhecimento das condições operacionais e técnicas do empreendimento;
- Estimula o beneficiário a ser protagonista da sua história como ator local.

Os empreendimentos habitacionais realizados pelo PMCMV em Sertãozinho, diferentemente de outras cidades do interior paulista onde foram produzidas residências unifamiliares horizontais, são majoritariamente no formato de prédios de quatro andares, no formato condomínio. Essa nova realidade trouxe, segundo Felipe Aguiar Galdino Guiraldelli, o Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Gestão de Programas e Projetos da Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho, alguns problemas ligados à convivência nos conjuntos habitacionais, como por exemplo, a convivência forçada com vizinhos, que não possuíam as mesmas práticas de convivência coletiva anteriormente, assim como a criação de problemas financeiros,

pois os moradores devem arcar com as taxas de condomínio (e. g. limpeza e manutenção) e o uso coletivo da água.

Em entrevista com a Secretária de Planejamento, ela cita um exemplo das dificuldades de convivência nos condomínios:

Num desses empreendimentos o pessoal usava o térreo para colocar reciclável, aí ficava aquele monte de reciclados, os vizinhos reclamavam. (FABRIS, Michelle Leal Lopes. Entrevista concedida a Ana Maria Beraldo. Sertãozinho, 03 out. 2017)

Segundo Felipe Guiraldelli, a taxa de inadimplência dos empreendimentos gira em torno de 70 à 80%. A taxa de condomínio entre os empreendimentos vai de R\$70,00 até R\$ 240,00 no empreendimento Acácias. Segundo Felipe, a taxa de condomínio nesse conjunto é alta pois os moradores decidiram, em assembléia, pagar dívidas atrasadas do condomínio, assim como construir um muro em torno do empreendimento (conforme Figura 20) fazendo com que aumentasse consideravelmente o valor a ser pago. Tendo em vista que a renda mensal da família não deve ultrapassar 3 salários mínimos, a inserção das famílias num contexto formal de pagamento de taxas de condomínio acaba por ter um grande impacto no escasso orçamento familiar.

Figura 20: Muro construído pelos moradores no empreendimento Acácias.

Fonte: foto de Rodrigo Espíndola.

Dessa forma, a escolha da provisão de habitação através de condomínios fechados evidencia que o valor a ser pago pelos serviços de condomínio, como, segurança da guarita, manutenção do condomínio, dentre outros, não são levados em consideração pelos formuladores da política habitacional municipal em relação ao efeito que teriam os preços referentes à prestação desses serviços sobre a sobrevivência das famílias.

Apesar da provisão de moradia ser um fator importante para as famílias brasileiras, a provisão de unidades habitacionais pelos programas de habitação social não é suficiente para a incorporação das mesmas nos setores formais da

economia. O PMCMV exige que sejam executados trabalhos sociais com o moradores do empreendimentos, no entanto, segundo Felipe Guiraldelli, as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho estão voltada à capacitação de síndicos, lazer, ações voltadas à explicar sobre a vida em condomínio, dentre outras.

Deste modo, o principal problema em relação às ações do poder público municipal em relação aos trabalhos pós ocupação desenvolvidos no empreendimentos do PMCMV é que estas têm estado desligadas de políticas complementares voltadas para a geração de emprego e renda. Dessa forma, a situação financeira das famílias permanece fortemente dependente de programas assistencialistas dos governos municipal e federal, dificultando uma real mudança dos padrões sociais vividos anteriormente à provisão da moradia.

A elevada taxa de desemprego e o baixo nível de renda existentes nos conjuntos habitacionais imprimem a estes espaços mais do que a simples perspectiva da não reprodução social deste segmento. O fato é que o nível de desemprego aprofunda ainda mais o distanciamento deste segmento da população com a restante coletividade urbana. Neste sentido, a política habitacional acaba por contribuir para a quebra das identidades coletivas, deixando estes espaços em condições vulneráveis para a atuação de “agentes políticos facilitadores”, os quais se aproveitam da exacerbação da situação vivida pelos habitantes dos conjuntos. Este fato tem influência direta na capacidade de a população agir de maneira articulada em prol de interesses coletivos, pois a atuação de facilitadores contribui para criar um processo de cooptação política em troca de favores pontuais. (OLIVEIRA, PEDLOWSKI, 2012, p.673)

Segundo Felipe Guiraldelli, alguns conjuntos foram tomados pelo tráfico de drogas, chegando a 50% das unidades terem sido ocupadas pelo tráfico, como no caso dos conjunto El Dorado e Aragão I e II. Ainda segundo Felipe, os moradores são proibidos pelos chefes do tráfico de participarem de algumas ações da Secretaria nos empreendimentos. Assim como, várias famílias abandonaram suas casas por não conseguir conviver com o tráfico de drogas e a prostituição infantil, segundo Felipe, essas denúncias foram protocoladas junto ao Ministério Público e à Caixa Econômica Federal, no entanto, nenhuma medida foi tomada para resolver a situação.

As ações efetuadas pela Secretaria de Planejamento junto aos beneficiários no período pré-ocupação estão voltadas para adaptá-los à nova realidade de morar em condomínio de apartamentos e, segundo Felipe Guiraldelli, há uma grande

participação dos moradores, girando em torno de 90% da participação dos beneficiários (conforme Figura 21), já no período pós-ocupação a participação dos moradores apresenta uma queda significativa, segundo Felipe Guiraldelli, as atividades no início contavam com a participação de 70% dos beneficiários e atualmente não ultrapassa 10% (conforme Figura 22), demonstrando que os mecanismos de acompanhamento dos beneficiários no período pós-ocupação mostram-se pouco importantes para os idealizadores das políticas habitacionais, ou seja, veem a questão da habitação social como uma política social compensatória com um fim em si mesma.

Figura 21: Atividade de orientação a respeito do convívio em comunidade realizada pré-ocupação.

Fonte: Acervo da Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho.

Figura 22: Oficina de produção de sabão realizada pós-ocupação.

Fonte: Acervo da Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho.

Para analisar o *déficit* habitacional e as condições inadequadas de moradias, Elias e Pequeno tomam como parâmetro os estudos recentes feitos pela Fundação João Pinheiro.

Conforme a definição estabelecida pela Fundação João Pinheiro²⁴,

- o conceito de “**déficit habitacional**” utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de

²⁴ Os dados da FJP e IPEA foram fornecidos pela Pof. Lúcia Z. Shimbo que também forneceu a seguinte explicação para os mesmos: Segundo IPEA, a metodologia proposta pela FJP (2011), em sua publicação mais recente, identifica duas características principais do déficit: a reposição de estoque e o incremento de estoque. E, para tal percepção, além do déficit total, a pesquisa IPEA o subdivide em quatro componentes: (a) domicílios precários – quais sejam rústicos ou improvisados; (b) situação de coabitação, compreendendo famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos; (c) domicílios com aluguel excessivo cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total e (d) domicílios com adensamento excessivo ou seja, em situação de aluguel com mais de três habitantes usando o mesmo cômodo de dormitório.

Nesta categorização, torna-se perceptível que a reposição de estoque, que contempla a necessidade de repor as habitações em função da sua precariedade e desgaste de uso, é referente principalmente ao componente (a) ‘domicílio precário’ do déficit. Já, o incremento de estoque refere-se a demanda por novas moradias decorrente de: (b) ‘coabitação forçada’; (c) famílias que residem em imóveis locados, com valores que comprometem mais de 30% da renda familiar; e (d) o adensamento excessivo em imóveis locados.

Entretanto, é relevante observar que a tabela apresentada abaixo possui um indicador que é composto por qualquer um de seus componentes ou subcomponentes apresentados acima – podendo existir domicílios em que mais de uma situação é observada. Pela metodologia, tal domicílio só é contado no total do déficit uma única vez, ocorrendo que a soma dos componentes e/ou subcomponentes possa ser maior do que o valor do indicador do déficit habitacional.

serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica, a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “**déficit por reposição do estoque**” e “**déficit por incremento de estoque**” (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009).

Déficit por reposição do estoque

- O “déficit por reposição do estoque” refere-se aos **domicílios rústicos**, aos quais deveria ser acrescida parcela devida à depreciação dos domicílios.
- Tradicionalmente, utilizando o conceito do IBGE, os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esses tipos de edificação proporcionam desconforto e trazem risco de contaminação por doenças aos seus moradores. (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009).

Déficit por incremento do estoque

- O “déficit por incremento de estoque” contempla os **domicílios improvisados**, parte da **coabitação familiar** e dois tipos de **domicílios alugados**: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda familiar para o locador” (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009).

Conforme a definição estabelecida pela Fundação João Pinheiro,

- “as **habitações inadequadas** não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que **não implica**, contudo, **necessidade de construção de novas unidades**. Pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as localizadas em áreas urbanas. Não são contempladas as áreas rurais que apresentam formas diferenciadas de

adequação não captadas pelos dados utilizados. **Tomamos o cuidado de excluir do estoque a ser analisado os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional.** Ao contrário dele, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos. Os resultados, portanto, não podem ser somados, sob risco de haver múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios). Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação” (Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2009).

Essa caracterização das necessidades habitacionais dos municípios brasileiros – Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios – disponibiliza dados específicos de cada município segundo as categorias detalhadas anteriormente, fornecendo um panorama geral das situações de necessidade e precariedade habitacional no município.

Ao analisar o estudo, os autores percebem uma das principais características do déficit habitacional, tanto nas cidades do agronegócio como nas áreas metropolitanas, está associado ao crescimento econômico concentrado e desigual. Ao analisarem o *déficit* em relação ao total de domicílios nas cidades do agronegócio percebem que há:

altos percentuais de domicílios vagos, apesar da demanda; predominância da situação de co-habitação como principal causa do *déficit* habitacional; complementação quase integral do *déficit* quando somados; co-habitação e domicílios feitos com materiais rústicos; grande maioria do *déficit* na faixa de renda inferior a três salários mínimos. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 36)

Ao verificar as taxas de urbanização nas cidades do agronegócio das cidades nordestinas, que Elias e Pequeno tomam como referência, percebe-se o progressivo crescimento da urbanização das cidades, atingindo valores similares às de regiões metropolitanas: Barreiras (89,4%), Balsas (84,7%) e Petrolina (77,8%). As altas taxas de urbanização revelam uma mudança dos parâmetros de ocupação urbana trazidos pela difusão do agronegócio, que estabelece uma relação muito maior com os serviços oferecidos na cidade.

Vale também considerar que a diferença entre o *déficit* habitacional e o número de domicílios vagos mostra-se bastante reduzida, especialmente nos municípios de porte médio com funções de centros regionais. Nestes casos, têm-se, em um extremo, aqueles com maior aporte de capital investindo na construção de casas para locação, enquanto no outro, percebe-se a expansão da pobreza diretamente associada à relação campo-cidade – famílias que no espaço urbano ocupam moradias construídas com materiais rústicos, ou trabalham em domicílios onde residem. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 36)

Ao tratar sobre as condições inadequada de moradia, os autores identificam a “relação entre a localização da pobreza e a precariedade das condições de habitação” nas cidades do agronegócio do Nordeste. Dessa forma os autores apontam que:

o desenvolvimento concentrado da forma como se realiza reproduz cada vez mais a lógica da desigualdade, homogeneizando paisagens periféricas, associando a moradia da pobreza à falta de recursos para a construção de instalações sanitárias e à inoperância e capacidade dos municípios implantarem redes de infra-estrutura. Nisto, a situação de Balsas é exemplar: com taxa de urbanização superior a 84%, 50% dos domicílios não possuem banheiro. (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 37)

A Prefeitura Municipal de Sertãozinho, a partir de 2009, direcionou a Política Habitacional, objetivando se instrumentalizar para a aplicação do PMCMV).

Segundo dados coletados no PLHIS (2011, p.70), “a Prefeitura implementou o atual Cadastro Habitacional²⁵, em março e abril de 2010, com assessoria da empresa ‘Síntese Consultoria e Informática LTDA’ através de duas etapas: cadastramento das famílias interessadas, realizado no Ginásio Municipal, a partir de larga divulgação sobre do PMCMV; e, posteriormente, realização de entrevistas com as famílias pré-selecionadas para os conjuntos habitacionais a serem realizados por esse programa”.

A Prefeitura aprovou, em setembro de 2010, o Decreto Municipal N. 5.294 que regulamenta a seleção e hierarquização da demanda das famílias beneficiadas,

²⁵ Segundo informações obtidas junto à Secretaria de Planejamento Urbano, antes deste, havia um Cadastro direcionado às exigências da CDHU (estadual). Estes dois cadastros, voltados à demanda dos órgãos financiadores, demonstram a dependência da política habitacional local aos financiamentos, os quais não necessariamente atendem as necessidades habitacionais locais.

compondo a listagem de indicações à Caixa Econômica Federal para distribuição dos financiamentos das unidades habitacionais de interesse social realizadas no município de Sertãozinho.

Até 2017, o Decreto exigia que a família do inscrito tivesse renda familiar bruta não superior a R\$ 1.395,00 (correspondentes a até três salários mínimos) e que estivesse inscrito pelo Município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A lista de indicação está dividida em duas partes, em relação ao número de unidades habitacionais disponíveis no empreendimento, sendo:

- **50% destinadas a demanda fechada**, assim entendidos os agrupamentos de famílias provenientes de assentamentos irregulares que tenham que ser realocadas em razão de atenderem a critérios nacionalmente permitidos e adotados pelo Conselho Municipal de Moradia Popular (a saber: estarem em área de risco social ou insalubre; ou, ter sido desabrigada por motivo de risco físico ou calamidade, por estar ocupando irregularmente área de preservação ambiental ou outros motivos justificados em projetos de regularização fundiária).
- **50% destinados à demanda aberta**, assim entendida como o conjunto de proponentes interessados em projetos imobiliários de interesse social, regularmente inscritos e/ou reinscritos e que atendam aos critérios do PMCMV para faixa de renda de zero a três salários mínimos. Sobre a demanda aberta, além dos grupos específicos (idosos e pessoas com deficiências), o inscrito deve atingir pelos menos quatro dos seguintes atributos:
 - Titular de família residente ou que tenha sido desabrigado(a) de áreas de risco ou insalubre;
 - Seja a proponente titular mulher chefe de família;
 - Residir no Município de Sertãozinho por no mínimo 03 anos;
 - Famílias com filhos. Os solteiros sem filhos serão atendidos após esgotamento do atendimento da demanda dos casados e ou/amasiados.

Tanto o Cadastro Habitacional quanto a hierarquização e seleção da demanda da população são de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, que atualmente concentra a função de inserir novas famílias no

Cadastro em uma única listagem. Em 2010, estavam inscritos no Cadastro Habitacional de Sertãozinho 14.673 famílias, conforme Tabela 10:

Tabela 10: Cadastro Habitacional de Sertãozinho em 2010.

Posição do Cadastro : 09/02/2010			
Bairro Moradia ACIMA DE 100 FAMÍLIAS (ATÉ 3 S.M.)	ATÉ 3 S.M.	3 À 6 S. M.	ACIMA DE 6 S.M.
Alvorada	1.907	320	19
Centro (Cruz das Posses)	1.236	148	13
Conjunto Habitacional Antônio Pedro Ortolan	1.111	289	15
Jardim Paraíso	578	99	7
Centro (Sertãozinho)	502	146	19
Jardim Jamaica	430	84	8
Vila Industrial	401	98	3
Conjunto Habitacional Doutor Ulysses Silveira Guim	335	67	8
Conjunto Habitacional Lúcia Fabro Sverzut	314	54	1
Conjunto Habitacional Antônio Costa Patrão	311	77	4
São João	310	103	15
Conjunto Habitacional Maurílio Biagi	284	79	2
Shangri-lá	260	50	10
Jardim Campo Belo	251	56	3
Vila Áurea Mendes Gimenes	236	28	1
Conjunto Habitacional Lourenço Domenici	209	52	5
Jardim Primeiro de Maio	158	42	11
Conjunto Habitacional Dr. Walter Antônio de Pád	155	44	4
Jardim Iracema	148	36	3
Conjunto Habitacional Antônio Nadaletto Mazzer	147	47	4
Jardim Recreio	142	36	4
Jardim São Sebastião	124	33	1
Vila Garcia	123	12	-
Conjunto Habitacional Luís Carlos Zequim	117	36	2
Jardim Santa Marta	116		
Jardim Ouro Preto	107	24	-
SOMATÓRIA DOS DEMAIS BAIRROS	1.881	488	59
TOTAL	11.893	2.558	222
PORCENTAGEM	81%	17%	2%
TOTAL GERAL	14.673		

Fonte: PMS, 2010 – PLHIS, 2011.

Conforme podemos observar na Tabela 10, em 2010, estavam inscritas no Cadastro Habitacional 14.673 famílias, sendo 81% com renda de até 3 salários mínimos, 17% com renda entre 3 a 6 salários mínimos, e somente 2% acima de 6 salários mínimos.

Em 2017, estavam inscritas no Cadastro Habitacional 14.083 famílias, sendo 93,25% com renda de até 3 salários mínimos (13133 inscritos), 6,5% com renda entre 3 a 6 salários mínimos (918 inscritos), e somente 0,25% acima de 6 salários mínimos (32 inscritos).

Segundo o censo realizado pelo IBGE em 2010, o município possuía 110.074 habitantes e 33.063 domicílios permanentes, estimava-se um déficit habitacional de 1.683 moradias, correspondente a 5,1% do total de domicílios existentes na cidade e apresentava-se inferior à quantidade de domicílios vagos existentes no município, que chega ao número de 2.475 domicílios. Considerando o número total de inscritos, em 2010, pode-se afirmar que aproximadamente 13,3% da população estava no Cadastro Municipal de Habitação, sendo que 10% destes se enquadram na faixa de renda de até 3 salários mínimos. A projeção do IBGE para 2017, é de uma população estimada de 122.643 habitantes em Sertãozinho, a população cadastrada no Cadastro Municipal de Habitação representa portanto, 11,5% da população do município, sendo que 10,7% destes se enquadram na faixa de renda de até 3 salários mínimos.

O PLHIS utiliza o estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP) publicado em 2007 (ARRETCHE et al, 2007) sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros. O estudo produziu um diagnóstico detalhado e espacializado sobre estas capacidades, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como aos programas habitacionais implementados e à capacidade efetiva e potencial de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros.

O município de Sertãozinho, em relação às suas condições administrativas nos anos de 1999 e 2004, o estudo aponta o município, em 1999, como pertencente ao Grupo 4.²⁶, definido pela existência de *“apenas um órgão, departamento ou divisão específicos para a gestão da política habitacional e da existência de cadastro como instrumento de política habitacional.”* Em 2004, Sertãozinho passa para o Grupo 7, que tem como elemento central *“a presença de consórcio, isoladamente ou*

²⁶ Todas as referências aos grupos presentes na sequência do texto, são derivadas do estudo realizado pelo CEBRAP.

associada à existência de cadastro ou de cadastro e órgão. Essa capacidade institucional revela esforços de cooperação entre municípios na área habitacional.”

No que concerne aos aspectos de Programas Habitacionais implementados, nos anos de 1999 e 2005 o município ficou no Grupo 3, que tem como característica central *“a oferta de unidades habitacionais, associada ou não com a oferta de lotes e/ou material de construção. São municípios que, aos programas anteriores, agregaram a oferta de unidades habitacionais, podendo ter feito este tipo de oferta de forma isolada ou em conjunto com qualquer um dos dois outros programas.”*

Tabela 11: Capacidade Administrativa, Programas Habitacionais Implementados e Gastos com Habitação.

Município	População Estimada 2006	PIB per capita 2004 (em R\$ de 2005)	Taxa de Urbanização 2000	Grupo Capacidade Administrativa 1999	Grupo Capacidade Administrativa 2004	Grupo Programas Habitacionais Implementados 2001-2004	Grupo Programas Habitacionais Implementados 2005
Sertãozinho	106.407	14.513,96	95,63	4	7	3	3

Fonte: CEBRAP (2007).

Relativo ao déficit habitacional, Sertãozinho foi inserido no Grupo 4, que se distingue por apresentar *“as mais baixas taxas relativas combinadas a volumes absolutos maciços para todos os componentes do déficit habitacional.”* Segundo informações do PLHIS (2011), segregação espacial é uma marca desse grupo, em que *“um percentual residual da população – pouco visível no espaço urbano geral – necessita de novas unidades residenciais, embora o volume absoluto desses estratos seja muito elevado.”* Esses municípios necessitam de programas de grandes dimensões para combater o déficit habitacional e à segregação sócio-espacial.

Por fim, quanto ao potencial de arrecadação e receitas próprias, Sertãozinho ficou no Grupo 6, tendo como característica *“as mais altas taxas de urbanização e são predominantemente de grande porte, localizados no Sul e no Sudeste; explorando adequadamente a base tributária municipal.”* Os gastos per capita em habitação e os gastos com habitação não foram apresentados ou não foram realizados no período.

De acordo com o censo do IBGE de 2010, Sertãozinho possuía 110.074 habitantes, sendo considerada na seguinte divisão político-administrativa:

Tabela 12: Divisão Político-Administrativa em 2010;

Região	U.F.	Microregião	Cod. Mun.	Município	População Total
Sudeste	São Paulo	Ribeirão Preto	355170	Sertãozinho	110.074

Fonte: IBGE (2010)

Segundo o IBGE, em 2010 o município possuía 33.063 domicílios particulares permanentes, sendo que aproximadamente 7% destes compunham o estoque de domicílios vagos, dividido em 98% na área urbana e 2% na área rural.

Dentre esses domicílios, aproximadamente 37% são ocupados por famílias com renda entre 3 a 10 salários mínimos, sendo que **53,26% fazem parte da faixa entre 0 a 3 salários mínimos.**

Tabela 13: Faixas de Renda Mensal Familiar – 2010.

FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS-MÍNIMOS)											
SEM RENDIMENTO		ATÉ 3		3 A 6 SM		6 A 10 SM		10 OU MAIS SM		TOTAL	
absoluto	percentual	absoluto	percentual	absoluto	percentual	absoluto	percentual	absoluto	percentual	absoluto	percentual
80	2,12%	2.001	53,26%	576	15,30%	853	22,66%	247	6,56%	3.764	100%

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informação (CEI);

Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados e Microregiões Geográficas

A partir dos componentes definidos pela Fundação João Pinheiro, o Déficit Habitacional do Município de Sertãozinho, em 2010, estava estimado em 3.494 moradias, dividido em 98% na área urbana e 2% na área rural. Segundo comparação do estudo da FJP, este número aproxima-se a 10,50% do total de domicílios existentes na cidade.

Dentre os componentes deste déficit, as situações mais expressivas são – coabitação e excedente de aluguel, seguidos do adensamento de aluguel e as situações de precariedade habitacional.

Tabela 14: Componentes e Subcomponentes da Estimativa do Déficit Habitacional – 2010.

Nome do Município	Componentes e Subcomponentes da Estimativa do Déficit Habitacional				Total do Déficit	Número de Domicílios	População 2010	População domicílios com déficit		
	(a) Precárias		(b) Coabitação						(c) Excedente de aluguel	(d) Adensamento de aluguel
Sertãozinho	224		1.463		1.303	808	3.494	33.287	110.094	10,50%
	Rústico	Improvisados	Cômodos	Conviventes						
	118	106	88	1.379						

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informação (CEI)

Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados e Microregiões Geográficas

4.2 Análise dos Aparatos Jurídicos de Sertãozinho-SP

Nesta seção será realizada uma discussão e uma análise mais aprofundada dos aparatos jurídicos desenvolvidos pelo Poder Público municipal de Sertãozinho-SP, a fim de entender como atuam no processo de desenvolvimento e expansão urbana da cidade, sabendo, no entanto, não serem estes os únicos agentes relevantes.

Esta escolha se justifica pelo fato de entendermos que esses aparatos não são desenvolvidos de forma democrática e satisfazem, via de regra, aos agentes sociais que fazem da terra e dos negócios imobiliários uma grande fonte de renda. Desta forma, serão analisados esses instrumentos que deveriam mitigar as desigualdades urbanas, mas que ao atenderem os interesses do mercado que, associado ao poder municipal (nas várias esferas executiva e legislativa), conhecem limites precisos, muitas vezes escamoteados pelo discurso técnico.

Procurando verificar de que maneira o município lida com a questão habitacional em sua instância jurídica-legislativa, será feita uma análise dos Marcos Regulatórios e Legais de Sertãozinho que dizem respeito à regulação e fomento da produção habitacional, sendo:

- a Lei Complementar 201/2008, que Dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, sobretudo no que se relaciona às questões de habitação e regularização fundiária;
- a Lei Complementar no 222/2008, que Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo;
- a Lei Complementar no 207/2008, que Dispõe sobre o Parcelamento do Solo;
- a Lei Complementar no 202/2008, que Dispõe sobre o Código de Posturas do Município;
- a Lei no 4.832/2008, que Dispõe sobre o Fundo e do Conselho Gestor de Políticas Habitacionais;
- O Decreto no 5.294/2010, que Dispõe sobre a seleção e hierarquização da demanda da população que constituirá a listagem de indicações à Caixa Econômica Federal para distribuição dos financiamentos de unidades habitacionais decorrentes de empreendimentos imobiliários construído por interesse sociais no Município de Sertãozinho.

- Lei no 4.889/2009, que Dispõe sobre o Plano de incentivos à projetos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida.
- Apesar de não ter sido aprovado como Lei, será analisado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

4.2.1 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO

O Estatuto da Cidade prevê a criação e manutenção de Planos Diretores Municipais para cidades com população superior à 20 mil habitantes. Sertãozinho conta com um Plano Diretor desde 2008 que entrou em vigor através da lei complementar municipal 201/2008.

O Plano Diretor estabelece como uma de suas diretrizes, o direito à moradia, como está colocado no art. 2º, I:

Art. 2º A Política Urbana para o Município de Sertãozinho tem por objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I Garantia do direito a um Município sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O Plano Diretor praticamente não aborda a questão da promoção de habitação social, apenas elenca alguns instrumentos urbanísticos que podem ser adotados neste intuito. O artigo 42 do capítulo V trata sobre a Política Habitacional, a seguir:

Art. 42 São diretrizes para as políticas e ações a serem estabelecidas para a Habitação:

I. Encaminhar adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS, em conformidade com a Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, em até 60 (sessenta) dias a partir a publicação desta Lei, para acessar recursos do orçamento geral da união, OGU, cumprindo com os requisitos de assinatura do termo de adesão, constituição de fundo habitacional de interesse social, criação de conselho gestor e elaboração do plano municipal habitacional de interesse social o qual deverá conter:

a. Criação de órgão específico para a gestão urbana e habitacional do

- município de Sertãozinho;*
- b. Aquisição de glebas para a formulação de programas de lotes urbanizados e habitação de interesse social;*
 - c. Implementação de programas de assessoria técnica para a construção de habitações populares e moradia econômica, por intermédio de Legislação própria;*
 - d. Incentivo à formação de cooperativas habitacionais e a programas associados às empresas utilizadoras de mão-de-obra;*
 - e. Implementação de programas de autoconstrução e de lotes urbanizados;*
 - f. Articulação com órgãos estaduais e federais e municipais, para a formulação de políticas comuns;*
 - g. Coibir a ocupação de áreas de risco, áreas verdes, institucionais, Áreas de Preservação Permanente (APP) e Área de Preservação Ambiental (APA), promovendo uma rigorosa fiscalização;*
 - h. Utilização de todos os instrumentos jurídicos previstos nesta e em outras leis.*

O artigo apenas indica as políticas e ações a serem estabelecidas frente à questão habitacional no município, porém tais resoluções tem um caráter programático difuso e não necessariamente de uma norma jurídica, ou seja, podem sofrer interpretações distintas, dependendo de quem estiver tomando as decisões no momento. Dessa forma, as ações estabelecidas pelo Plano não têm sido aplicadas por falta de obrigatoriedade de sua execução.

Com relação às alíneas deste artigo:

- a. foi criado um órgão central para a gestão urbana e habitacional, denominado Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, onde pretende-se criar o Departamento de Planejamento e Habitação.*
- b. O poder público adquiriu glebas para promoção de habitação social, no entanto, segundo a análise elaborada pelo PLHIS (2011), o principal enfrentamento é o valor da terra, extremamente alto, o custo médio de um lote de 200m² gira em torno de R\$ 35.000,00 (há registro de casos de lotes sendo vendidos por R\$ 50.000,00).*
- c. Quanto ao desenvolvimento de programas de assessoria técnica para construção de habitação social, houve o Programa Moradia Econômica, onde a prefeitura subsidiava tanto o projeto modelo quanto a Assessoria Técnica para acompanhar a construção. Entretanto, havia escassez de recursos humanos para fiscalizar a execução do programa, o que obrigou sua paralisação.*

- d. *Quanto à formação de cooperativas habitacionais, a proposta não se efetivou, permanecendo no papel.*
- e. *A questão da autoconstrução deve ser analisada com cautela, pois a autoconstrução irrestrita pode levar ao fenômeno denominado “favelização”, ou seja, a autoconstrução não assistida. Dessa forma a alínea “e” deve alinhar-se às alíneas “c” e “d”, dessa forma, a autoconstrução seria assistida por Assessorias Técnicas e Cooperativas Habitacionais.*
- f. *No que tange à articulação com órgão estaduais e federais e municipais, como se sabe, a política habitacional federal tem como programa principal o “Minha Casa Minha Vida” (MCMV). Nesse sentido o município tem feito esforços para concretizar esta alínea, ao viabilizar e implementar este programa. No entanto, tendo em vista que o PMCMV está alinhado a uma política de mercado (envolvendo construtoras, financiamentos e a produção de casas enquanto mercadorias), apesar de atender aos apontamos desta alínea, é insuficiente face às demais alíneas, pois deixam à margem cooperativas habitacionais, assessorias técnicas e futuros moradores. O risco do não envolvimento desses agentes consiste em analisar a questão da moradia enquanto um problema meramente quantitativo (déficit de moradias), quando os preceitos da Constituição, do Estatuto da Cidade e do próprio Plano Diretor apontam para outras possibilidades.*
- g. *No que diz respeito a esse item, verificou-se que o município sofreu um processo de ocupação inadequada das áreas especialmente protegidas e áreas de riscos, o que altera consideravelmente a vazão pluvial, comprometendo seriamente o sistema de drenagem estabelecido na cidade. O poder público removeu as famílias que estão instaladas em APPs ou áreas de risco para conjuntos habitacionais.*
- h. *Ainda que os instrumentos jurídicos previstos sejam utilizados, estão voltados à atender os interesses aos interesses do mercado, não mostrando-se realmente efetivos em mitigar as desigualdades urbanas.*

Ainda nesse sentido, o Plano Diretor possui, em seu artigo 2º, inciso XIV, o seguinte princípio: “Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Este artigo permite ao poder público municipal desenvolver políticas voltadas à regulação fundiária, visto que a

terra em Sertãozinho possui valor alto, como identificou a análise do PLHIS, e está concentrada nas mãos de grandes latifundiários, como trataremos a diante, a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia²⁷, assim como de programas fornecendo as Concessões de Direito Real de Uso (CDRU), poderiam alterar a situação de acesso à terra no município.

Esta lei não está sendo exercida no município e o PLHIS aponta para o fato de que:

O resultado, nesse caso específico, é a existência de uma legislação própria sem casos registrados no município, provavelmente porque o Poder Público preocupou-se em legislar ao invés de propriamente aplicar a lei federal. É importante notar que a aplicação desta lei demanda aparelhamento municipal à medida que deverão ser criados arquivos próprios para controle dos títulos concedidos, funcionários ambientados com a transmissão não onerosa por ocasião da compra e venda do imóvel construído (e não da terra, que permanece pública), etc. Tal estrutura não existe atualmente, e aponta-se a necessidade de verificar os casos REAIS de famílias em situação de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, para que o município possa se aparelhar e emitir os títulos, regularizando a questão fundiária. (PLHIS, 2011, p. 28)

O Plano Diretor, ao tratar da questão fundiária, apresenta os seguintes instrumentos urbanísticos: Parcelamento e utilização compulsório de terras, IPTU progressivo no tempo, Consórcio urbano e Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Tendo como princípio que a produção de moradia de interesse social, inevitavelmente, está ligada à questão fundiária, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o direito de propriedade consoante à economia nacional. Porém, dita que outra lei especificará qual é sua finalidade social (art. 5º, XXIII). O Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) estabelece, em seu artigo 39, que cabe ao Plano Diretor Municipal especificar a função social da propriedade, que deve atender “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas,

²⁷ A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que compreende os artigos de número 32 ao 41 do Plano Diretor, é uma reprodução quase literal da medida provisória número 2.220/2001, que assegura àqueles que detiveram como seu até 250 m² de imóvel público situado em área urbana utilizando-o para sua moradia ou de sua família por ao menos 5 anos ininterruptamente.

respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º do próprio Estatuto (redação do artigo). Apesar do Plano Diretor não deixar claro qual é a função social da propriedade no município, aponta uma postura que, ao menos inicialmente parece colocar os aspectos sociais acima das questões econômicas²⁸.

Apesar da existência desses instrumentos demonstrar potencialmente avanços sociais em relação ao gerenciamento do município e o incentivo ao uso ordenado do território e da propriedade para evitar uma expansão urbana desordenada, assim como, a especulação imobiliária, de fato, o município não utiliza-se de nenhum desses instrumentos, indicando que a dimensão econômica em relação à propriedade da terra urbana está acima da sua dimensão social.

4.2.2 A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A questão do Uso e Ocupação do Solo de Sertãozinho, até 2011, gerava os maiores conflitos em termos jurídicos, na medida em que se sucederam leis com sentidos diferenciados. O principal conflito se dá em relação a Lei Complementar nº 36 de 20 de maio de 1994, que encontra-se em vigor, e uma nova Lei, a Lei

²⁸ O PLHIS (2011) aponta para o caso, por exemplo: do Parcelamento e Utilização Compulsório de terrenos vagos (art. 5 do Plano Diretor), que simplesmente direciona a utilização dessas áreas. Trata-se de instrumento urbanístico que compele o parcelamento ou a edificação ao proprietário, fazendo com que a terra deixe de ser objeto de especulação. É um instituto claramente econômico à medida que importa, ao município e ao particular, fazer a cidade acontecer enquanto economia nessas localidades. Entretanto, destaca-se a ausência ainda de uma lei específica para o instrumento, de modo a poder aplicá-lo. Essa seria uma medida necessária para criação de uma cidade compacta, que faça melhor racionalidade da infraestrutura existente, evitando a expansão urbana e suas implicações.

A habilitação desse instrumento deve ser acompanhada pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo (art. 5 do Plano Diretor) como medida eficaz frente à promoção da cidade defendida nas leis superiores. Em termos simples, aquele que não promove o uso do solo em prol da coletividade, ainda que objetivando exploração econômica, passa a sofrer com o incremento de impostos enquanto tal situação perdurar. Também não implica em confisco de terras, pois sabiamente o legislador criou possibilidades de parcerias para promoção de edificações úteis à coletividade, como é o caso do Consórcio Imobiliário (art. 12 do Plano Diretor) indicando claramente que o primeiro instrumento não possui caráter confiscatório, mas apenas submete o direito de propriedade a um contexto social e econômico. Tal medida pode ser muito interessante para inviabilizar os atuais estoques de terras que geram preços de monopólio em Sertãozinho.

O art. 11 do Plano Diretor permite a desapropriação de áreas demarcadas com IPTU Progressivo caso seus proprietários não tenham cumprido com a obrigação de parcelamento por um prazo de 5 anos. É medida última, que permite ao município indenizar, através de títulos públicos, e direcionar, com recursos próprios, o uso da propriedade.

Complementar nº 222, de 01 de dezembro de 2008, que também dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências, cuja validade, segundo a análise do PLHIS (2011), “encontra-se contestada à medida que não preencheu todos os requisitos de legalidade”.

Em setembro de 2011, entrou em vigor a lei complementar nº 264 que dispõe sobre o Uso e Ocupação do solo do município e em fevereiro de 2012, a lei complementar nº 275, altera alguns dispositivos da lei nº 264, que está em vigor até o momento.

Pode-se observar algumas mudanças entre todas as leis analisadas. Uma delas refere-se à mudança em relação ao lote mínimo. De acordo com a Lei de 1994, o lote mínimo em determinadas áreas da cidade era de 200 m² com largura mínima de 7,5 metros. De acordo com a Lei de 2008, o lote mínimo tem a metragem de 240 m², com largura mínima de 10 metros. E, de acordo com a Lei vigente, o lote mínimo passou a ter a metragem de 160 m², com largura mínima de 8,0 metros, houve uma diminuição considerável tanto no total do lote mínimo, como da largura mínima.

Outra questão diz respeito à zona central e industriais, a lei de 1994 apresenta uma zona central, permite usos industriais em diversos pontos da cidade, enquanto que na Lei de 2008 não existe mais a zona central e os usos industriais somente são permitidos na zona industrial. Na lei vigente, delimita-se novamente uma zona central e são criadas três zonas industriais (ZI-1, ZI-2, ZI-3) e as indústrias só podem ser instaladas nessas áreas.

A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo inclui o artigo nº 8 sobre “*Zonas Especial Interesse Social*”. A Lei faz referência ao mapa de zoneamento e diz o seguinte:

II – Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS – Ficam enquadradas em ZEIS os perímetros delimitados no Anexo 02.

- a) A urbanização e a regularização das ZEIS obedecerão às normas estabelecidas no Plano Habitacional de Interesse Social de Sertãozinho;
- b) As definições das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS atenderão ao disposto no Capítulo IV desta Lei.

Ainda sobre as áreas de Especial Interesse Social, a Lei de Uso e Ocupação do Solo trás no artigo 20 o seguinte:

Art. 20. As áreas de Especial Interesse Social são aquelas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo ocupações espontâneas, loteamentos irregulares ou clandestinos, carentes de infra-estrutura urbana e social, nas quais se pretende a implementação de programas habitacionais, podendo contemplar:

- I. *Reurbanização;*
- II. *Remoção e Assentamento;*
- III. *Regularizações urbanísticas, física e fundiária;*
- IV. *Recuperações de imóveis degradados;*
- V. *Provisão de infra-estrutura, equipamentos sociais e culturais;*
- VI. *Espaços públicos qualificados, serviços e comércio de caráter local;*
- VII. *Provisão de Unidades Habitacionais de Interesse Social.*

Parágrafo Único - Ficam ainda enquadrados em Áreas de Especial Interesse Social, os perímetros delimitados no Anexo 2, assim caracterizados como:

- a. *AEIS de regularização fundiária, a área delimitada pelo bairro conhecido como Vila Garcia, remetendo a Política de Regularização Fundiária, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;*
- b. *AEIS de melhorias habitacionais, a área delimitada pelo bairro Jardim Alvorada e bairros adjacentes, remetendo a Políticas de Melhorias Habitacionais com qualificação urbana, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;*
- c. *AEIS de provisão de moradias de interesse social localizadas no Jardim Campo Alegre conforme Decreto nº 5.498, de 10 de novembro de 2011.*

A nova Lei aponta algumas áreas como de Especial Interesse Social, no entanto, estas área apresentam mais características de um zoneamento do que propriamente uma AEIS, pois apenas aponta o tipo de ocupação e não define parâmetros e critérios específicos.

Um outro ponto é o fato da Lei de Uso e Ocupação do Solo utilizar como parâmetro as diretrizes apontadas pelo PLHIS, visto que este não foi aprovado como lei no município, servindo somente como uma fonte de consulta, há uma instabilidade legal, que não permite, ou dificulta, a efetividade dos possíveis avanços que a legislação poderia permitir à HIS.

No mapa de zoneamento da macrozona urbana e da macrozona de expansão urbana de Sertãozinho que encontra-se em anexo na Lei de Uso e

Ocupação do Solo o limite do perímetro urbano apresenta-se de tal forma que uma parte de um dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV está fora do perímetro urbano (conforme Figura 23), o que é proibido pelo programa, visto que uma das normativas é que os conjuntos sejam produzidos dentro do perímetro urbano.

Figura 23: Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana de Sertãozinho.

Fonte: Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho.

No entanto, segundo o mapa elaborado pela Secretaria de Planejamento em 2017, o perímetro urbano havia sido alterado (conforme Figura 24), sem que houvesse qualquer alteração na lei. Pode-se observar, que após essa modificação, os empreendimentos encontram-se totalmente dentro do perímetro urbano e foram classificados como ZEIS, o que não se verificava anteriormente.

Figura 24: Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana de Sertãozinho – 2017.

Fonte: Secretaria de Assistência Social de Sertãozinho.

4.2.3 A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei Complementar municipal 21/2008) apresenta no Artigo 46 uma definição relativa aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Art. 46 – Considera-se empreendimento habitacional de interesse social aquele caracterizado como de interesse público e vinculado à política habitacional municipal, destinado a assegurar a moradia à população de baixa renda, de acordo com padrões urbanísticos e construtivos estabelecidos nesta Lei e em legislação específica.

Ao mencionar “população de baixa renda” a Lei não especifica o que entende-se por população de baixa renda, ou seja, quais faixas de renda estariam compreendidas nessa definição.

O artigo 48 indica onde poderão ser implantados os empreendimentos de HIS e indica a possibilidade de construção de HIS por meio de autoconstrução e mutirão, desde que assistidos por Assistências Técnicas e assessorados pela Administração Municipal.

Art. 48 – Os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social poderão ser implementados em loteamentos, em lotes urbanizados, em conjuntos habitacionais, em áreas públicas ou privadas e em Áreas de Especial Interesse Social.

Parágrafo Único – A execução de moradias pelo processo de autoconstrução e mutirão deverá ser assessorada pela Administração Municipal, ou entidade por ela indicada, e aprovada por conselho de representantes dos beneficiários do projeto, com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação, fundo este a ser criado em conformidade com a Lei do Plano Diretor.

Em relação a produção de interesse social, a Lei abre possibilidades para produção de unidades habitacionais através de associações e assessoria técnica e permite possibilidades interessantes frente à produção padronizada feita pelas empreiteiras, como também propõe no art. 53, § 8º que: “O Poder Público, ao invés de promover a venda de lotes, pode proceder à concessão do direito real de uso, observada a legislação aplicável.”

E que o atendimento à demanda da população seria realizado mediante cadastro prévio na Administração Pública, conforme segue no Artigo 51.

Art. 51 - Os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social serão destinados às famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas ou aquelas devidamente cadastradas pela Administração Municipal.

Segundo a análise realizada pelo PLHIS, “embora seja um acerto haver um tópico específico sobre HIS na Lei de Parcelamento do Solo, o legislador poderia ter incentivado a promoção de HIS nos múltiplos empreendimentos, e não a criação de HIS em blocos isolados, que podem constituir conglomerados periféricos de conjuntos habitacionais. (PLHIS, 2011, pg. 32)”

Apesar de apresentar uma visão progressista, Eal instrumento deixa vago ou não especifica diversos termos utilizados - sobre a forma de associações, sobre o local do cadastro, bem como os critérios deste cadastro - fazendo com que possam haver diversas interpretações sobre as questões alencadas. Como dito anteriormente, a ausência de uma estrutura administrativa que gerencie o cadastro da população dificulta a aplicação e concretização dessas leis.

4.2.4 A LEI DO CONSELHO E DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Apesa de haver uma Lei sobre o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (lei no 4.832 de 2008), ela se assemelha a um projeto, pois não possui funcionalidade efetiva já que não foi implementado o fundo voltado à Habitação de Interesse Social, ou seja, “tal fundo está mais atrelado ao poder discricionário do administrador público (doar recursos) do que a uma política municipal programática” (PLHIS, 2011, p.32).

Ainda segundo a análise realizada pelo PLHIS (2011, p.33):

Ainda sobre o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, cumpre ressaltar que sua estrutura jurídico-administrativa não está clara, merecendo uma revisão completa. Atualmente ele se assemelha a um projeto, não possuindo funcionalidade efetiva.

Além disso, a inexistência real do Fundo Municipal de Infraestrutura, assim como do Conselho de Desenvolvimento Urbano demonstram a necessidade de aperfeiçoamento institucional face a implantação da uma política habitacional na cidade, cumprindo a expansão da estrutura já existente.

A constituição de um fundo voltado à Habitação de Interesse Social faz-se necessário à medida que a promoção de habitações para a população de baixa renda (especialmente as famílias de 0 a 1 salário mínimo) só é possível com subsídios, a serem conseguidos por outros setores da sociedade. Visto que a legislação atual está voltada ao atendimento das normativas do Programa Minha Casa Minha Vida e que somente a provisão de moradia por esse programa mostra-se insuficiente para combater o déficit habitacional, a constituição desse fundo auxiliaria a faixa mais pobre da população, que em muitos casos necessita de uma provisão integral da habitação.

Dessa forma, torna-se ainda mais evidente a necessidade do município em aperfeiçoar o aparelho institucional face a implantação de instrumentos que viabilizem a consolidação de uma política habitacional. Para tanto, o município necessita criar uma legislação própria para Habitações de Interesse Social, a fim de criar possibilidades de aquisição de glebas por parte do município.

4.2.5 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Sertãozinho foi realizado por meio de uma parceria entre uma empresa privada especializada e os técnicos da Prefeitura Municipal integrantes da Equipe Técnica Municipal (Alberto Dominguez Canovas, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Rural; Michelle Leal Lopes Fabris, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Rural; Amanda Máisa Thomazinho, Secretaria de Desenvolvimento Social; Carlos Roberto Sarni, Secretaria de Obras, Transportes e Conservação).

Finalizada em abril de 2011, a elaboração do PLHIS contemplou três etapas, conforme recomendado pela Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS):

1ª Etapa: o objetivo era a geração do 1º produto – dirigindo-se à formulação de dados para a segunda etapa da elaboração do PLHIS, a saber, o Diagnóstico Habitacional do Município de Sertãozinho. Organizou atividades de habilitação da equipe da administração local, como também, realizou a avaliação dos instrumentos institucionais disponíveis e estruturou a preparação dos instrumentos para as pesquisas de dados secundários e de campo.

2ª Etapa: o objetivo era realizar o Diagnóstico da questão habitacional, viabilizado também por meio da apresentação preliminar da empresa sobre o assunto, para discussão e amadurecimento de seus resultados, só que desta vez contando com a participação da população por meio de “fóruns”;

3ª Etapa: o objetivo era a execução do PLHIS, suas estratégias e a implantação do Sistema de Informação da Habitação, instrumento de inclusão e teste de políticas a serem desenhadas, cadastradas as demandas, alimentação de dados socioeconômicos, jurídicos institucionais e físico territoriais, de forma a se constituir

em ferramenta de monitoramento da Política Habitacional a ser implantada, seguindo o mesmo método das etapas anteriores, isto é, a empresa apresentava um texto preliminar que era colocado em discussão em um fórum.

Tais etapas compreendem um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para a questão habitacional, contando com a participação de diversos setores públicos e da “sociedade civil”, conforme proposto pelo PlanHab, como, Associações de Moradores, empresários, Secretaria de Planejamento e Social e grupos de representação, como o Movimento de Moradia, dentre outros.

O PLHIS, que se baseia na metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro e pelo IBGE, apresenta uma análise com forte teor estatístico e quantitativo sobre a produção e expansão habitacional do município, colocando como central a questão do déficit habitacional e enquadra a situação habitacional nas subcategorias que o compõem (coabitação familiar, domicílios rústicos, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel).

Na fase de diagnóstico, além do déficit, são abordadas outras questões como os assentamentos ilegais e os assentamentos precários, assim como o valor excessivo da terra, o termo utilizado no PLHIS é “preços de monopólio”, onde o preço da terra é dado não pela infraestrutura oferecida ou, ainda, seus atributos espaciais (localização, dentre outros), mas pela capacidade que os agentes possuem em pagar o preço máximo de mercado. O PLHIS orienta-se de forma a reconhecer a realidade habitacional a partir de quatro aspectos: a quantidade de moradias que precisam ser construídas, as que já estão em construção, a quantidade de moradias que necessitam de melhorias e qual o custo para atender às necessidades atuais e futuras.

O diagnóstico habitacional, apresentado resumidamente na Tabela 15 dividiu os problemas encontrados em categorias propiciando a formulação de estratégias específicas para cada um delas, cuja natureza seria a de subprogramas componentes da política habitacional.

Tabela 15: Estratégias de Ação Resumidas do PLHIS de Sertãozinho.

PROGRAMAS		INDICADORES	
SUBPROGRAMA DE PROVISÃO de Unidades Habitacionais com			

Qualificação Urbana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantidade de glebas adquiridas para conjuntos habitacionais / ano. 2. Número de projetos para HIS elaborados / ano. 3. Número de habitações construídas destinadas à HIS / ano. 4. Números de famílias atendidas com provisão de unidades habitacionais / ano. 5. Número de moradias monitoradas com avaliação para atualização da base de dados do Sistema de HIS / ano. 6. Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). 7. Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas desejadas?</i>). 8. Relação entre os recursos e as metas (<i>Os recursos deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?</i>).
SUBPROGRAMA DE PROVISÃO de Lotes Qualificados para Construção Habitacional Assistida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de glebas adquiridas para provisão de loteamento para HIS / ano. 2. Número de lotes para HIS / ano. 3. Número de lotes públicos ou privados adquiridos / ano. 4. Quantidade de subsídios de materiais e projetos arquitetônicos regularizados para construção de moradias / ano. 5. Número de famílias atendidas pelo subprograma de lotes para construção assistida / ano. 6. Quantidade de imóveis fiscalizados / ano. 7. Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). 8. Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas desejadas?</i>). 9. Relação entre os recursos e as metas (<i>Os recursos deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?</i>).
PROGRAMA MELHORIAS HABITACIONAIS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantidade de moradias cadastradas / ano / região – com informações sobre a situação construtiva e

	<p>fundiária.</p> <ol style="list-style-type: none"> Quantidade de projetos de melhoria elaborados / ano. Quantidade de subsídios adquiridos com os órgãos financiadores para cesta básica de materiais /ano / unidade habitacional. Número de moradias atendidas pelo programa / ano. Número de novos equipamentos e melhorias urbanas após o início do programa / ano / região. Número de imóveis monitorados / ano. Número de atividades associativas realizadas - como compra de materiais de forma coletiva (cooperativas) / ano / região. Grau de melhorias das condições habitacionais das famílias e/ou moradias atendidas. Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas desejadas?</i>). Relação entre os recursos e as metas (<i>Os recursos deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?</i>).
PROGRAMA HABITAÇÃO TRANSITÓRIA	<ol style="list-style-type: none"> Quantidade de unidades habitacionais públicas adquiridas destinadas à locação social /ano / região; Número de edificações subutilizadas adaptadas e adequadas / ano / região; Número de moradores atendidos no programa de habitação transitória / ano / região; Números de beneficiários atendidos / especificidades de demanda (critério de atendimento) / ano / região; Número de vistorias realizadas nas habitações / ano / região; Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas</i>

	<p><i>desejadas?</i>).</p> <p>8. Relação entre os recursos e as metas (Os <i>recursos deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?</i>).</p>
PROGRAMA DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quantidade de Técnicos e Agentes da Casa contratados para a implementação do novo arranjo institucional / ano. 2. Quantidade de equipamentos adquiridos para a SEPLAN e UTAMs. 3. Quantidade de UTAMs adequadamente instaladas. 4. Quantidade de oficinas de capacitação realizadas / ano. 5. Quantidade de participantes / atividade 6. Quantidade de avaliações de monitoramento realizadas / ano. 7. Quantidade de reuniões realizadas com o Conselho Gestor e o Conselho Municipal de Habitação / ano. 8. Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). 9. Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas desejadas?</i>). <p>Relação entre os recursos e as metas (Os <i>recursos deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?</i>).</p>
PROGRAMA GESTÃO DA INFORMAÇÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grau de aplicabilidade do Sistema HIS. 2. Grau de qualidade técnica dos bancos de dados (Terra, Moradores e Habitação). 3. Grau de atualização dos bancos de dados (Terra, Moradores e Habitação). 4. Grau de disponibilização e publicização do relatório síntese anual. 5. Relação entre a metodologia de implantação do Programa e as estratégias definidas (<i>A metodologia de implantação do Programa foi empregada de acordo com as estratégias previamente definidas?</i>). 6. Relação entre os produtos relacionados ao Programa e as metas desejadas (<i>Os produtos atingiram as metas desejadas?</i>). 7. Relação entre os recursos e as metas (Os <i>recursos</i>

	<i>deste Programa foram aplicados adequadamente e estiveram de acordo com as ações e metas estabelecidas?).</i>
--	---

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011).

4.2.5.1 ANÁLISE SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO DO PLHIS DE SERTÃOZINHO

Inicia-se, agora, a análise espacial do PLHIS, isto é, quais são as sugestões por ele dadas de intervenção no município de Sertãozinho a partir do diagnóstico realizado, e as contribuições para a melhoria das condições habitacionais e urbanas da cidade.

O diagnóstico realizado pelo PLHIS permitiu a identificação de questões-chave, que geraram cinco Eixos Estratégicos, sendo eles: qualificação urbana; provisão habitacional; qualificação habitacional; desenvolvimento institucional e aprimoramento legal. A partir dos Eixos Estratégicos, foram definidas Diretrizes, consideradas elementos norteadores para a construção dos Programas e Ações que irão indicar soluções adequadas neste setor.

Dentre os Eixos Estratégicos definidos pelo PLHIS de Sertãozinho há uma diretriz para o aprimoramento da Lei de Uso e Ocupação do Solo e revisão das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Como vimos anteriormente, há na cidade uma histórica segregação socioespacial. Seria de se esperar que o PLHIS, longe de pretender resolver sozinho esta distribuição espacial desigual, contribuísse organizando e orientando os instrumentos do planejamento urbano para combatê-la, tendo em vista o atendimento à premissa constitucional da função social da propriedade urbana. Mas não parece ser exatamente isso o que se verifica na prática.

O mapa foi extraído do relatório do PLHIS e contribui para verificar o posicionamento do Plano com relação a este problema urbano (Figura 25). As duas áreas na cor vermelha foram indicadas para implementação de AEIS. A área à sudoeste, delimitada pelo bairro Vila Garcia, estabelece uma **AEIS de Regularização Fundiária**, remetendo à política de regularização fundiária do Ministério das Cidades (aplicação de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e da Concessão de Direito Real de Uso). A área localizada à nordeste, delimitada pelo bairro Jardim

Alvorada estabelece uma **AEIS de Melhorias Habitacionais**, onde foi feito um Plano de Regularização Edílica e Qualificação Urbana e Habitacional, como sugerido no PLHIS.

Figura 25: Mapa das AEIS propostas pelo PLHIS para Sertãozinho

Fonte: PLHIS, 2011.

Ao analisar o mapa das ZEIS em 2017 (Figura 26) pode-se observar que as AEIS sugeridas pelo PLHIS foram implementadas e foram criadas novas ZEIS onde os empreendimentos do PMCMV foram produzidos e onde houve o Programa de Regularização Fundiária no bairro conhecido como “Vila Áurea”.

Figura 26: Mapa das ZEIS de Sertãozinho – 2017.

Fonte: mapa elaborado pela autora .

Ao propor ZEIS em áreas já consolidadas do município, com população de baixa renda, o PLHIS acaba aceitando o modelo de segregação socioespacial existente na cidade. Ao não definir ZEIS, para além das áreas onde já são ocupadas por famílias de baixa renda, o PLHIS ratifica a ação praticada pelos órgãos públicos municipais. Evidentemente que os preços da terra em algumas regiões do município são elevados, tornando as desapropriações por parte do poder público bastante onerosas. No entanto, como demonstrado no próprio PLHIS, a desapropriação não é o único instrumento que o município pode fazer uso para tentar contornar o valor da propriedade nesta região.

Desta forma, apesar da fase de Diagnósticos do PLHIS de Sertãozinho ter contado com diversas instâncias participativas e ter apontado diversas contradições urbanas presentes no município, os Indicadores apresentados trazem uma concepção de intervenção urbana que não busca o enfrentamento direto com os interesses do mercado imobiliário à favor dos interesses coletivos ou sociais.

Ao que parece, de forma muito evidente, os interesses econômicos sobrepujaram os interesses sociais limitando os instrumentos utilizados pelo município, não permitindo uma solução efetiva para as reais causas da segregação urbana.

O PLHIS prevê um orçamento de mais de R\$ 250 milhões para modernizar a máquina pública e eliminar o déficit habitacional no município.²⁹ Como ele funciona, ao menos em tese, como a principal ferramenta que orientará as aplicações dos recursos públicos para habitação, incluindo o PMCMV, ele acaba direcionando tais recursos para alimentar a lógica de segregação socioespacial da cidade. Se havia alguma possibilidade dos recursos do PMCMV terem de fato alguma contribuição para uma nova configuração urbana, as opções do PLHIS parecem não facilitar tal contribuição.

Inicialmente, nas áreas em que os conjuntos habitacionais do PMCMV foram implantados, não foram estabelecidas oficialmente ZEIS, o que não deixa de causar questionamentos, pois os benefícios que as ZEIS permitiriam a construção de empreendimentos de HIS mostraram-se, em um primeiro momento, desnecessários ao mercado. Na prática, estes conjuntos habitacionais foram enquadrados na ZM-3 (Zona Mista 3) da Lei de Zoneamento considerada uma zona de expansão urbana, compreendida dentro do perímetro urbano.

Através do mapa de zoneamento da macrozona urbana de Sertãozinho (Figura 23) pode-se observar que o município não utilizava as ZEIS como um instrumento urbanístico para os novos conjuntos habitacionais. Segundo a Secretária do Planejamento, as ZEIS no município de Sertãozinho são definidas após a consolidação do bairro e não previamente, para evitar segregação espacial. Anteriormente, foi analisado que a pouca aplicação de ZEIS acarretava uma desresponsabilidade por parte do poder público frente as ações de agentes privados. A fala da Secretária, vem reforçar essa dedução, pois ao contrário de combater a segregação espacial, a definição de ZEIS após a consolidação do bairro, esconde

²⁹ O PLHIS prevê aproximadamente R\$ 4 milhões para Programas de Desenvolvimento Institucional e Programas de Gestão de Informação. O restante do orçamento, que gira em torno de R\$ 245 milhões seriam aplicados em Programas para Construção de Novas Unidades Habitacionais, Provisão de Lotes, Melhorias nas Residências e Habitação Transitória.

que tal consolidação ocorre a partir da iniciativa de agentes privadas (construtoras, proprietários de imóveis, etc.)

No entanto, ao observar o novo mapa de zoneamento da Macrozona Urbana de Sertãozinho (Figura 24 e Figura 25), pode-se notar que os empreendimentos produzidos pelo PMCMV na Faixa 1 foram incluídos em áreas de ZEIS.

Como dito, anteriormente, a ausência de uma definição prévia de ZEIS faz com que a expansão urbana fique entregue nas mãos do mercado, sem restrições sociais, revelando que o poder público evita estabelecer aparatos jurídicos para não interferir ou atrapalhar o mercado imobiliário e sua ação de definidor e agenciador na construção do espaço urbano.

CONCLUSÃO

A validação do mercado como modelo social, responsável pela produção da cidade contemporânea, legitima as desigualdades sociais e borra os limites entre a esfera pública e privada, ou seja, desativa a dimensão normativa da esfera pública. Assim, pode-se afirmar que o poder financeiro concentrado que, cada vez mais, encontra canais para se apropriar de rendas do solo urbano, contribui para a produção de um espaço urbano cada vez mais fragmentado, fraturado por linhas de rendimento econômico e de classe social que agora dividem não apenas as áreas centrais, mas também as próprias zonas periféricas, as quais passam a contar com condomínios fechados que mimetizam aqueles das classes mais abastadas. Essas novas separações e fronteiras que se instalam no urbano exacerbam tendências que, de uma forma ou de outra, sempre estiveram presentes no processo de urbanização no Brasil.

O objetivo deste trabalho foi descrever e analisar, através do PMCMV, de que maneira a ação do poder público de Sertãozinho, incluindo os aparatos jurídicos do município, favorece as manobras por parte da elite à produção do espaço urbano. O foco desta análise foi compreender os processos de expansão urbana e de que forma ratificam ou intensificam a segregação socioespacial e a exclusão social, levando-se em conta, sobretudo, a forma como o PMCMV e o “poder local” se articulam com este modelo de desenvolvimento.

Para tanto, foi necessário pontuar histórica e teoricamente o desenvolvimento do conceito de segregação socioespacial e exclusão social para permitir verificar continuidades e aprofundamentos desses mesmos processos, a partir da atual política habitacional.

Com isso, procurou-se discutir e analisar o contexto de formação das cidades brasileiras e de que maneira o processo de formação e expansão das cidades brasileiras se deu de forma segregada e excludente para a população mais pobre, tendo o Estado como uma figura importante nesse processo.

Ao longo do terceiro capítulo, procurou-se desenvolver o histórico de formação e desenvolvimento do município de Sertãozinho, assim como, abordar o histórico de produção pública habitacional no Brasil, trazendo essa discussão para o

município de Sertãozinho-SP, verificando as formas de provisão de habitações de interesse social no município.

No quarto capítulo, utilizando alguns parâmetros de avaliação da segregação socioespacial e da exclusão social propostos por Elias e Pequeno para compreender esses fenômenos nas cidades do agronegócio do nordeste, procurou-se estabelecer uma análise comparativa entre o que os autores identificam para essas cidades e o que se pode constatar em Sertãozinho. Verificou-se também, como os vários agentes – poder público, empresas privadas, políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano – operam, como se articulam e como participam na produção da segregação e exclusão em Sertãozinho. Dessa forma, foram analisadas as ações:

- do poder público, seja no papel executivo de implementação das políticas públicas, seja como elaborador dos aparatos jurídicos municipais;
- dos agentes privados, representados pelas empresas do agronegócio (por vezes associadas, ou compondo o capital imobiliário), que detém a propriedade da terra e usam-na, no caso, reforçando, para o plantio de cana-de-açúcar, e quando a equação econômico-financeira comparativa com a atividade imobiliária não é favorável, transforma a terra em loteamentos;

Bem como, de que forma as políticas públicas habitacionais, implementadas historicamente até a atualidade no município de Sertãozinho, expandiram e ratificaram ou não os processos de segregação socioespacial e da exclusão social, mostrando como o desenvolvimento da política habitacional e da política urbana interferem diretamente, no caso reforçando, esses processos.

Nesse sentido, levando-se em consideração a hipótese levantada por Villaça (2001), o processo de expansão e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras tem resultado, sem exceções, no agravamento das desigualdades socioespaciais e este processo independe da realidade econômica do município, do seu porte ou sua influência nos circuitos econômicos regionais ou mesmo globais. Assim, procuramos identificar as forças sociais responsáveis pelo desenvolvimento e agravamento das desigualdades socioespaciais, e de que forma atuam no espaço social em questão, no caso o espaço intra-urbano.

As questões sobre desigualdades socioespaciais elaboradas ao longo do Capítulo 2, são predominantes das regiões urbanas metropolitanas, assumindo, principalmente, a metrópole de São Paulo como referência da pesquisa urbana. No

entanto, assim como podemos notar no Capítulo 3, enquanto São Paulo, na década de 1940, já apresentava uma população urbana de 1.258.482 de habitantes, Sertãozinho, dentre tantas outras cidades do interior paulista, contava com 5.602 habitantes no perímetro urbano. Dessa forma, a fim de evitar a reprodução automática de análises e conceitos elaborados para as metrópoles, fez-se necessário elaborar um estudo capaz de avançar na identificação de processos que são específicos de Sertãozinho. Evidentemente, não se buscou construir uma teoria específica para esta cidade. Guardadas as dificuldades, procurou-se verificar como os processos sociais e econômicos contemporâneos manifestam-se na cidade, contribuindo para expandir o arcabouço de estudos sobre Sertãozinho e talvez cidades com características similares.

Dessa forma, analisamos o desenvolvimento e a expansão histórica do município de Sertãozinho, que sempre esteve intimamente ligado à produção agrária, sendo primeiramente o café e posteriormente a cana-de-açúcar, assim como, destacamos a produção pública habitacional, a partir das reflexões de Villaça (2001) relacionando centro x periferia. Assim, foi possível evidenciarmos uma série de processos, que estando ligados aos interesses privados ou às ações das políticas públicas, repercutiram e continuam a repercutir espacialmente em Sertãozinho explicando, em última análise, sua configuração urbana.

Identificamos que o processo de formação e expansão de Sertãozinho sempre esteve vinculado à produção agrícola. O surgimento da aglomeração urbana, no final do século XIX, deriva da expansão do capitalismo no mundo agrário, quando intensifica-se a imigração de trabalhadores europeus, principalmente italianos, que chegavam para trabalhar nos cafezais, devido a expansão cafeeira no “segundo Oeste Paulista”, responsável pelo surgimento e desenvolvimento de diversas cidades no interior paulista. A ferrovia, implantada em 1898, passa a se caracterizar como novo vetor da urbanização, pois possibilitou uma maior atividade econômica, política e social para a cidade.

No final da década de 1900, criou-se uma lei municipal incentivando a montagem de engenho central, para fabricar açúcar, álcool e aguardente. Pode-se notar nesse período, o surgimento das primeiras unidades fabris no município.

Até a década de 1950, o desenvolvimento e a expansão urbana se estruturou de forma contínua, de forma concentrada. A partir de 1970, com a reestruturação

produtiva da agricultura, Sertãozinho se torna o principal destino regional das migrações de pessoas que querem trabalhar nas lavouras de cana-de-açúcar, e concomitantemente, as usinas passam, gradativamente, a desativar suas colônias, fazendo com que os trabalhadores rurais fossem para a cidade. Esses processos acabam por culminar num intenso processo de urbanização, incentivando o crescimento periférico da cidade.

O processo de expansão urbana, intensificado a partir de 1970, através com a implantação de habitações de interesse social promovidas pelo poder público e a oferta de loteamentos pela iniciativa privada, ainda acompanha um crescimento concêntrico e intensifica o desenvolvimento periférico. A partir da década de 1990, a cidade apresenta uma maior expansão, ficando mais nítida a dicotomia centro x periferia.

As dinâmicas intra-urbanas observadas em Sertãozinho, apresentam algumas especificidades se comparadas à outras cidades do mesmo porte³⁰, como a existência de um centro único que ainda se configura com uma grande importância política, econômica e social para o município e a permanência do modelo de segregação centro x periferia, que na verdade são partes de um mesmo processo.

O centro da cidade, conformado no início do século XX, se mantém até hoje como elemento estruturador da ocupação urbana, pois concentra estabelecimentos de comércio e serviços. Não há nenhuma outra expressão de centralidade que concorra com o centro principal, com serviços e comércios especializados, sobretudo destinadas às classes de média e alta renda.

Defendemos que o fato de não haver em Sertãozinho uma nova centralidade está intimamente ligada à proximidade com Ribeirão Preto, que apresenta uma rede de serviços e comércio altamente desenvolvida e especializada, com a presença de 4 *shoppings centers*, além de diversas unidades de multinacionais no setor terciário. Ao

³⁰ Conforme abordamos no trabalho, Barretos possui, segundo a estimativa do IBGE para 2017, uma população de 120.638 habitantes e uma renda per capita de R\$ 31.842,09. Barretos apresenta características demográficas bem próximas à Sertãozinho, no entanto, já podemos notar na cidade que a construção de um shopping center em bairros de alta renda caracterizou a formação de novas centralidades a partir desses grandes equipamentos comerciais, que associados à implantação de loteamentos e condomínios fechados promoveram a formação de setores de segregação das classes de alta renda.

longo das avenidas Presidente Vargas e João Fiusa, formou-se um importante corredor urbano, cuja maior vocação é o comércio e os serviços especializados de luxo, para atender as classes de alta renda de Ribeirão Preto e da região, incluindo Sertãozinho. Assim, até o presente momento, essa situação inibe a conformação de novas centralidades especializadas em Sertãozinho, o que não deixa de ser interessante, pois a segregação socioespacial ocorre de fato, e sobretudo, em relação aos locais de moradia.

Conforme podemos notar no capítulo 4, através do modelo de Hoyt elaborado para a cidade, não verifica-se um vetor de expansão de bairros e condomínios exclusivamente destinados às camadas de alta renda na cidade. Os condomínios fechados foram sendo implementados em vazios urbanos ou em grandes lotes urbanos vagos e encontram-se dispersos no tecido urbano da cidade. A implantação de condomínios fechados espalhados pelo tecido urbano, ainda que não constitua um vetor de expansão da elite ou o deslocamento das classes de alta renda do centro e imediações, revela a emergência de um padrão de ocupação recorrentes nas metrópoles e outras cidades do mesmo porte.

A partir de 2005, a área central passou a ser objeto de investidas constantes do mercado imobiliário, quando foram produzidos edifícios para as classes de média e alta renda, no entanto, não se pode falar em um processo de verticalização da área, pois apesar de alguns edifícios terem sido realizados, a área ainda é predominantemente horizontal.

Dessa forma, Sertãozinho não rompe com o modelo centro x periferia, apesar do surgimento de condomínios fechados de alto padrão periféricos, não é possível observar na cidade a formação de uma nova centralidade. Não há na cidade *shopping centers*, torres comerciais e de serviços. Ou seja, apesar do crescimento vivenciado na cidade nas últimas décadas, com novos vetores de expansão urbana, acarretando em uma reestruturação ou complexificação da estrutura da cidade, estes processos podem ser considerados tardios se comparados aos de outras cidades do mesmo porte do interior paulista.

A partir da análise centro x periferia para o município de Sertãozinho, foi possível constatar que apesar de haver essa dicotomia na ocupação do espaço urbano, isso ocorre de forma peculiar, pois reproduz e rompe com as questões clássicas desse modelo, em que são produzidos loteamentos periféricos, regulados

pelas lógicas de mercado e legitimados pelo Estado, com a implementação de inúmeros conjuntos habitacionais produzidos de forma descontínua à malha urbana existente, em áreas mal servidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Historicamente, os bairros de baixa renda foram produzidos na periferia da cidade e se concentraram na porção oeste e norte da cidade, atualmente estão incorporados à malha urbana. Nesses setores concentram-se também a maior parte dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, desde a década de 1970. Em Sertãozinho, apesar de serem produzidos na periferia, os conjuntos habitacionais nunca estiveram desconectados da malha urbana e contam com uma boa rede de infra-estrutura de serviços e equipamentos públicos, que se não foram realizados no momento da entrega dos empreendimentos, via de regra, foram oferecidos de forma breve.

Apesar de apresentar um desenvolvimento em que há uma grande oferta de habitações de interesse social e um bom aporte de equipamentos públicos, Sertãozinho, assim como todas as cidades brasileiras, encontra-se inserida na lógica de produção capitalista, ou seja, a cidade não deixa de estar balizada pelas lógicas do mercado, que a interpreta como um produto imobiliário. Dessa forma, o que se verificou é que o Estado vem atuando nesse processo, não apenas condicionado, mas associado aos interesses do mercado e de grupos hegemônicos, representados pelos grandes proprietários fundiários e pelas elites políticas e econômicas locais, que sempre tiveram o controle político do município.

Em Sertãozinho, os grandes proprietários fundiários e a elite política e econômica são “satelizados” pelos empresários ligados ao agronegócio, evidentemente, havendo sobreposição de pessoas nessas categorias. A municipalidade atua para que haja uma expansão do agronegócio, a fim de apoiar o crescimento econômico, ou seja, o poder público, historicamente, atende às demandas produtivas do agronegócio.

Conforme tratado na seção 4.1, o agronegócio, ainda que altamente lucrativo, cria uma necessidade permanente de busca por novos campos de atividade para a reprodução de capital, ou seja, os latifundiários articulam-se com o mercado imobiliário criando oportunidades de investimento de seu capital através da produção de loteamento e do crescimento urbano. A diversificação e expansão dessa capacidade de reinvestimento do capital do agronegócio foi constatada em

Sertãozinho através do exemplo do grupo BEABISA, que possui terra para produção de cana-de-açúcar, produz gado Nelore e inseriu-se na produção imobiliária, através de loteamentos para a classe média. A propriedade da terra torna-se extremamente importante, pois esta é tida como ativo financeiro, uma oportunidade de investimento por parte das empresas do agronegócio, seja na produção agrícola seja no mercado imobiliário.

A propriedade da terra constitui elo essencial entre o agronegócio e o mercado imobiliário. Em ambos os mercados é possível encontrar pontos bastante comuns, sobretudo no que tange à utilização e exploração da terra enquanto plataforma de reprodução de capital, ativo financeiro e objeto de especulação imobiliária, na cidade e no campo. (PRATA, 2015, p. 161)

No entanto, o que se pode notar em Sertãozinho é que se o agronegócio encontra no setor imobiliário uma oportunidade de reinvestir seu capital, ao mesmo tempo impõe limites ao desenvolvimento imobiliário. A equação econômico-financeira deve ser precisa, pois, ao transformar uma terra agrícola em loteamentos imobiliário, deixa de ser possível produzir cana-de-açúcar e para a usina, assim como para qualquer indústria, é interessante que a matéria-prima esteja próxima, para diminuir os custos com transporte, tempo, etc. Além disso, a cadeia de lucratividade do empreendimento imobiliário deve ser de tal monta, que suplante os ganhos sucessivos (ou a cadeia de ganhos) que as usinas têm com as duas ou três safras anuais de cana de açúcar. Portanto, só é interessante transformar uma terra agricultável em loteamento quando os ganhos com este ultrapassam os ganhos (a cadeia de ganhos) do primeiro, quando o resultado positivo da equação econômico-financeira conhece uma inversão de lados.

Se, na maioria das cidades, ocorre um jogo de interesses entre o poder público e a elite local que concentra investimentos públicos em determinadas áreas da cidade, que correspondem aos setores de alta renda e às novas frentes de expansão do mercado imobiliário, em Sertãozinho parece ocorrer um esforço do poder público para que haja uma boa distribuição dos equipamentos pelo espaço intra-urbano, através de uma rede de serviços que atenda o conjunto da cidade.

Estas ações vão no sentido oposto da análise elaborada por Elias e Pequeno (2007) para as cidades do agronegócio. Segundo os autores, “a difusão do agronegócio se dá de forma social e espacialmente excludentes, promovendo o

acirramento das desigualdades” (ELIAS, PEQUENO, 2007, p. 25). Para eles, as cidades do agronegócio apresentam os mesmos problemas urbanos das metrópoles, ou seja, precariedade da rede de infra-estrutura nas áreas onde se encontra a população de menor renda, favelização, ocupações em áreas de risco ambiental, difusão de vazios urbanos, dentre outros.

Os parâmetros utilizados por Elias e Pequeno (2007) para analisar os processos de segregação socioespacial nas cidades do agronegócio, a saber: favelização; mercado imobiliário; produção de habitação de interesse social pelo Estado; déficit habitacional e condições inadequadas de moradia, também foram utilizados para analisar esses processos em Sertãozinho, pois os autores identificam-na como cidade do agronegócio.

Passados 10 anos da análise elaborada pelos autores, ainda não é possível identificar em Sertãozinho a formação de núcleos de favela. Segundo a Secretária de Planejamento, o município conta uma ocupação irregular do Movimento de Moradia em um terreno da prefeitura, mas que já foi solicitado, junto ao Ministério Público, empreendimento de habitação social para realocar essa população. Tal informação, pôde ser constada empiricamente pelos anos de vivência na cidade e mesmo em percursos urbanos realizados *in loco* durante a pesquisa.

Com relação à criação de vazios urbanos incentivando a especulação imobiliária, conforme demonstrado no capítulo 4, não é possível notar no município a presença de grandes vazios urbanos porém, pode-se notar uma proliferação de loteamentos na borda urbana, seja ao norte com os empreendimentos de habitação social ou distribuídos por toda a malha urbana, destinados à classe média e alta, estes com altas taxas de vacância fundiária e imobiliária e com baixa densidade populacional.

Dessa forma, a lógica especulativa da terra está presente no município através dos inúmeros loteamentos aprovados e que forçam a constante atualização do perímetro urbano e o espraiamento urbano, fenômeno característico do desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Como pode-se observar através da fala da atual Secretária de Planejamento, quando questionada sobre a especulação imobiliária no município, alega que a especulação não se dá através da valorização pela produção de vazios urbanos, mas pela reserva de lotes, através da compra em planta, no entanto, o município apresenta instrumentos para combater essa questão,

seja através do IPTU progressivo no tempo ou a outorga onerosa, contudo, como verificou-se, esses instrumentos não são colocados em prática.

Dessa forma, nota-se em Sertãozinho, portanto, a existência, mais do que vasos comunicantes, de fortes laços entre a própria "máquina de crescimento urbano" e os circuitos do "poder local".³¹ As práticas clentelistas e patrimonialistas, se renovam, adquirem ares de modernidade, mas sua essência permanece na gestão do território, os interesses privados controlam os interesses que deveriam ser públicos a seu favor, alimentando um processo imobiliário que se valoriza constantemente através da especulação.

Assim, segundo Miranda (2002) sustenta-se o que a autora entendeu como "interesses particularistas atuantes na fragmentação e enfraquecimento institucional do poder público local", o que levaria a entender o espaço como "campo de atuação exclusivo das elites", dessa forma, esses grupos perpetuariam o patrimonialismo³² e "privilegiam uma visão físico-territorial e suas relações mercantilistas, em detrimento das pessoas que deveriam usufruir desses espaços" (MIRANDA, 2002, p. 06).

O Estado, portanto, não é neutro, porque ele mais do que se situar em uma esfera autônoma, integra uma rede, na qual as ações majoritariamente, não são concebidas para além dos interesses das elites. Para Caroline Pera e Laura Bueno (2017):

³¹ Segundo Mirando (2002), "poder local" se diferencia do conceito de "administração pública municipal", pois o "poder local" envolve as "elites locais" que estão envolvidas, interessadas e beneficiadas pelo funcionamento do "circuito imobiliário especulativo". Aristeu Portela Júnior, "Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil"

³²Patrimonialismo: conceito estabelecido por Max Weber (1864-1920), em fins do século XIX, tendo o objetivo de analisar e interpretar um modo de dominação, ou de poder, afeito as esferas econômica e sociopolítica. De forma genérica, pode ser interpretado como uma definição de poder em que as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas. Para a atualização do conceito de patrimonialismo ver Aristeu Portela Júnior, "Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil": <https://www.revistas.usp.br/plural/article/viewFile/74433/78054>. Acessado em 10/01/2018.

Ele consolida certos processos ideológicos. Colocando-se, conforme os casos apontados, enquanto legitimador desse processo injusto de planejar o território, que beneficia mais alguns dos agentes – os proprietários de terras e o setor imobiliário – em detrimento dos demais. É também responsável pela produção constante de um estoque de terras vazias, que gera especulação sobre o preço das terras urbanas e garante ao mercado um fluxo permanente de seus meios de produção. (PERA, BUENO, 2017, p. 18)

Dessa forma, Abramo (2009) destaca o retorno da “mão inexorável do mercado” no que denomina cidade neoliberal, na qual o mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo está nas mãos do próprio mercado, diferentemente do período fordista, quando havia alguma mediação (autônoma) do Estado nessas decisões. No entanto, segundo Dardot e Laval (2016), o Estado não se retira, ele se curva às novas lógicas de mercado, ou seja, para que o mercado tome decisões quanto à produção da cidade neoliberal, ele requer necessariamente recursos públicos e aparatos jurídicos e institucionais que sustentem sua atuação.

Esse aparato oferecido pelo Estado foi fundamental para desatar um surto de crédito imobiliário a partir de meados da década de 2000, um momento em que, do ponto de vista macroeconômico, houve uma estabilização da economia brasileira em torno de variáveis positivas de crescimento e inflação. Nesse sentido, o PMCMV está sendo um sucesso, pois foi criado com a finalidade de recompor a rentabilidade do mercado e através da parceria com a iniciativa privada, auxiliar no combate à crise internacional vivenciada em 2008, além de garantir alguns ganhos em termos sociais.

O que foi possível compreender na análise do PMCMV, é que a política pública vem sendo pensada como uma carta de crédito, moldada para atender aos interesses imobiliários e diminuir os números absolutos do déficit habitacional, o que nem sempre se verifica. No entanto, as questões urbanas e de inclusão social são negligenciadas, apesar dos trabalhos sociais desenvolvidos pré e pós-ocupação, estes mostram-se pouco eficientes para modificar a realidade da população que ali se encontra, dessa forma, a moradia parece ser pensada como um fim em si, reproduzindo o senso comum da segurança que a casa própria propicia.

Como relação à produção habitacional de baixa renda realizada pelo PMCMV, autores como CUNHA (2014) e SHIMBO (2010) afirmam que a estrutura do PMCMV foi definida de forma a tirar grande parte das decisões da esfera municipal, assim o poder público ficaria responsável simplesmente pela seleção da demanda e encaminhamento à CAIXA, enquanto às construtoras passam a ter o poder de

decisão de onde serão construídos os empreendimentos, quantas unidades, formato, etc. Ou seja, segundo Cunha (2014, p. 350), “o Governo, ao colocar o poder público municipal numa posição secundária, não elimina um problema, mas cria outro. Desloca a participação das prefeituras das decisões e, em seu lugar, coloca as empresas de construção”. Ocorrendo, no caso dos empreendimentos, a transferência da gestão do espaço urbano para empresas privadas que possuem interesses econômicos. Para completar a situação, na verdade, organizando a demanda, as Prefeituras acabam sendo prestadoras de serviço das construtoras, que se desobrigam de “vender”, o produto habitacional.

No entanto, em Sertãozinho, a “colaboração” do poder público, ou o desvio de recursos e patrimônio público para o setor privado, foi maior ainda. Com a justificativa do alto valor da terra, as construtoras alegavam que “a conta não fechava” para a produção do Faixa 1 e, dessa forma, a prefeitura doou as terras para a realização de 4 empreendimentos (Aragão I e II; UMM Geraldo Honório I e II). Nesse caso, por favorecer as construtoras, acabou exercendo um papel importante na decisão de onde estariam concentrados esses empreendimentos. Assim, as formas de intervenção urbana para produção de empreendimentos do PMCMV no município se dão por meio de parcerias público-privadas (reais, ainda que não institucionalizadas sob a forma de lei, de tal maneira que o município auferisse algum ganho), através da criação de um clima favorável às empresas, pois estas não precisam arcar com os altos custos de compra do terreno.

Apesar do poder público de Sertãozinho possuir uma participação ativa na determinação da localização dos empreendimentos, o PMCMV coloca um poder decisório muito grande nas mãos das empresas, restando às Instituições Financeiras Oficiais Federais (Banco do Brasil e CAIXA) o papel de conceder financiamento aos usuários, além da análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos e o acompanhamento da sua execução. Ao poder público municipal resta a responsabilidade de elaboração de cadastros e encaminhamento da demanda à CAIXA, assim como a aprovação dos empreendimentos elaborados pelas construtoras e estas, após a entrega do empreendimento, ficam somente com a responsabilidade técnica do mesmo. Dessa forma, qualquer problema social que venha a surgir no empreendimento, fica sob a responsabilidade da municipalidade e

da CAIXA, ou seja, o Estado não se retrai, ele participa ativamente, arcando com toda sorte de ônus, incluindo os urbanos e sócio-urbanos que o programa imbuta.

Ao investigar os aparatos jurídicos de Sertãozinho-SP, foi possível verificar como opera a gestão pública do município. Esses instrumentos criam condições para atender a interesses específicos das elites, revelando a seletividade das decisões urbanas por parte dos gestores municipais, ou seja, a operação dos instrumentos de planejamento urbano (Plano Diretor, PLHIS, legislações específicas municipais), apesar de conterem questões de cunho “democrático”, previstas no Estatuto da Cidade, operam no sentido de impulsionar os negócios imobiliários.

O PLHIS, apesar de ter sido elaborado em 2012, ainda não foi aprovado como lei no município, no entanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo que entrou em vigor em 2012, baseia-se nas indicações do PLHIS. Isso não deixa de ser muito interessante, o PLHIS é descartado e utiliza-se apenas aquilo que dele interessa e que “ordena” a atuação do mercado imobiliário, o Uso e Ocupação do Solo, o restante, é discurso social, e portanto, desnecessário. A análise elaborada pelo PLHIS, apoia-se nas estatísticas elaboradas pela Fundação João Pinheiro para estimar o déficit habitacional, dessa forma, reduz a questão habitacional do município a um mero problema de co-habitação familiar, domicílios rústicos, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel, não buscando o enfrentamento de questões relacionadas aos interesses do mercado imobiliário, seja na expansão através de loteamentos, seja na máxima extração da renda fundiária. Segundo Cunha:

A mensuração da quantidade de moradias que precisam ser construídas e o custo para atender à necessidade atual e futura promovem uma visão simplista do problema habitacional e talvez por isso fuja de polêmicas e de enfrentamentos políticos mais diretos. (CUNHA, 2014, p. 346)

Como por exemplo, o PLHIS não determina a criação de ZEIS para o município e só indica que estas devem ser criadas em áreas já consolidadas. Ao estabelecer ZEIS em áreas já consolidadas e próximas entre si, mantém-se o modelo socioespacial segregador, pois setoriza e concentra a pobreza na região norte da cidade.

Ainda que se possa reconhecer o PLHIS como uma possibilidade de avanço institucional importante, cujo potencial seria o de contribuir para “modernizar” a

máquina pública e impactar positivamente o atendimento habitacional, percebe-se, ao analisar seu resultado final, como também após analisar o Plano Diretor e as Leis Municipais, que a política habitacional parece não ser pensada para além da produção de unidades habitacionais, ou seja, faltam instâncias verdadeiras de planejamento urbano, ou do que poderia ser pensado com o planejamento urbano, uma instância de elaboração de políticas, leis, planos, programas e ações que deveriam ter como objetivo a melhoria da qualidade de vida do conjunto da população da cidade, com atenção àqueles que são desprovidos do atendimento e de benefícios urbanos, que, para tanto, dentre outras questões, desestimulem a criação de bolsões de pobreza, segregação espacial e especulação tão presentes no município.

Esta noção, encontra-se em grande parte corroída. A análise dos aparatos jurídicos demonstra que estes instrumentos são utilizados para a manutenção dos interesses dos grupos dominantes, especialmente aqueles ligados ao mercado imobiliário e ao agronegócio, contribuindo para que não haja mudanças na estrutura de poder que historicamente foi construída na cidade, pois ao invés de servir como instrumentos de democratização da terra (e do direito a cidade), patrocina a implantação de loteamentos ofertados por empresas privadas e concentra conjuntos habitacionais em uma única região da cidade, favorecendo a exclusão dos moradores mais pobres.

Por fim, o que se pôde identificar ao longo da pesquisa foi que os empreendimentos realizados pelo PMCMV em Sertãozinho, ao estarem localizados muito próximos, em uma única região da cidade, criam novos vetores de expansão periférica urbana e se por um lado, denunciam a permanência de determinadas lógicas de produção da cidade ao concentrarem as populações de baixa renda em uma única área do município, por outro, possibilitaram a implantação de uma rede de infra-estrutura que não havia na região, como creche, posto de saúde, CEU, quadra de esportes e o surgimento de um pequeno comércio local para atender a população que mora ali.

Ao que parece, quer por investir na cidade para atrair novos negócios, quer por servir os beneficiários para fins de uma melhor produtividade e ainda, quer por disputar com o movimento de moradia o protagonismo na cidade, as elites e o poder

público acabaram por prover a região dos empreendimentos com uma velocidade maior que aquela tipicamente observada nos municípios tingidos pelo PMCMV.

Ainda que o poder público de Sertãozinho desenvolva ações para que toda a cidade seja bem assistida de uma rede de infra-estrutura e serviços, o município não deixa de apresentar problemas urbanos pois, está inserido nas lógicas do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, caracterizado pela gritante desigualdade de poder político, econômico e social entre a elite e as classes populares.

No entanto, é preciso notar que a segregação socioespacial e a exclusão social não se dão apenas em lugares distantes, mal servidos de infra-estrutura e equipamentos públicos. Ao concentrar grupos populacionais mais pobres em uma única área da cidade, cria-se uma discriminação por parte da população dessas áreas, tornando esses locais espaços segregados e marginalizados, o que, por consequência acarreta na dificuldade de rompimento com a situação de pobreza em que se encontram.

Sempre existiram barreiras visíveis e invisíveis, que separam áreas da cidade, barreiras que manifestam-se na limpeza das ruas, na cor da pele dos moradores, na certeza da existência do tráfico e através das falas dos formadores de opinião. Essas barreiras, adquiriram novas configurações com o PMCMV e, no caso de Sertãozinho, mesmo que a região dos empreendimentos seja bem servida, as barreiras, a segregação socioespacial, se manifestam. Para Cibeles S. Rizik:

O combate à pobreza como negócio; ou negócio do trabalho associado; o negócio das empreiteiras e grandes construtoras produzindo casa dentro do MCMV, grandes empresas fazendo o trabalho social de urbanização de favelas ou de acompanhamento de instalação de infra-estrutura; o negócio do consumo popular e do crédito devidamente securitizado, exceção e financeirização da pobreza, se acoplam assim em territórios de controle construído pela gestão e pelo governo, das precariedades, pelo cerco, montando linhas de demarcação, construindo linhas de fronteira entre assistidos, mas sobretudo enredando operadores e público-alvo no mesmo dispositivo de gestão. Pobres cuidando de pobres, mulheres cuidando das condicionalidades de famílias pobres sob os auspícios morais do lulismo e das teologias da prosperidade conformam novas realidades, novas demarcações, novas “comunidades” de assistidos ou de beneficiários dos programas sociais. (RIZEK, 2012, p. 37)

Dessa forma, nesse trabalho, procurou-se evidenciar que há uma efetiva participação do espaço urbano no processo de dominação social na sociedade brasileira, e como ela se manifesta na cidade de Sertãozinho. Ou seja, O PMCMV ao

aglomerar a população de baixa renda em uma determinada área da cidade, inscrevendo-se em um amplo circuito de reprodução do capital imobiliário, associado ao capital do agronegócio, e subordinando as ações públicas, reproduzem e cristalizam consequências negativas sobre a qualidade de vida das populações pobres. Combater o déficit habitacional e ter alcançado algum sucesso nesse combate, deveria significar romper barreiras sociais, diminuir as disparidades entre as classes e no plano urbano impor cunhas no processo de exclusão socioespacial. Entretanto, o que se verifica é que o PMCMV, não redefiniu as relações estruturais que marcam as desigualdades sociais no Brasil, pelo contrário, estabeleceu novas formas e modelos que interferem negativamente nas possibilidades de rompimento com a pobreza e na capacidade das camadas de baixa renda redefinirem suas condições de vida.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: Anais 13ª ANPUR, (CD-ROM). Florianópolis, 2009.

ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

ARRETCHE, Marta (coord.); VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na Política Habitacional. Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP), Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades. Brasília, 2007.

AZEVEDO, S. de, ANDRADE, L. A. G de. Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 28/02/2018.
_____. Origens da Habitação Social no Brasil. arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. Ser ou estar pobre? A construção social da noção da desigualdade. Revista Contexto e Educação. Editora Unijuí. Ano 16 – n. 62 – Abr./Jun. 2001, p. 115-134.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CANO, Wilson. Ensaios sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: Unicamp, 2011.

CARDOSO, A. L. Gestão da Política Habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: A. L. Cardoso e A. K. Abinko (orgs.) Procedimentos de Gestão Habitacional para a População de Baixa Renda, Porto Alegre, Antac, 2006.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (versão original de 1972)

_____. A questão urbana. Tradução de Arlene Caetano São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COSTA, Alfredo B. da: Exclusões sociais. Lisboa: Gradiva. 2001.

COULON, Alain. A Escola da Chicago. Campinas: Papirus, 1995.

CUNHA, Gabriel Rodrigues da. O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação. Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014. (Tese de Doutorado)

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo : ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1.ed. São Paulo : Boitempo, 2016

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 25, maio

2007. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/168>>. Acesso em: 12 fev. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p25>.

SCOREL, Sarah. Exclusão social: em busca de uma categoria. In: SCOREL, Sarah. Vidas ao léu: uma trajetória da exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. p.23-81.

FERREIRA, J. S. W. . São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 25, 2011. p. 73-88.

_____. Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a "questão da renda da terra", in Sistematização Crítica da Produção Acadêmica, FAUUSP, São Paulo, p.60-78, mimeo.

_____. O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis/São Paulo/Salvador: Vozes/Unesp/Anpur. 2007.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas: Tese de Doutorado na Universidade Estadual de Campinas, 2011.

GOTTDIENER, M. A Produção Social do Espaço Urbano, 2.^a ed., São Paulo, Edusp, 1997.

GUIMARÃES, Raul B. et. al. Sistema de informação para tomada de decisão municipal. Presidente Prudente: Relatório de Pesquisa Fase II – FAPESP, Programa Políticas Públicas, 2003.

HARVEY, D. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

IANNI, Octávio. Origens Agrárias do Estado Brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 2005.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

LAGO, L. C.do. Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em Tempo de Crise, Rio de Janeiro, Revan Fase, 2000.

_____. A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos. In Planejamento e Território: Ensaio sobre a Desigualdade, Rio de Janeiro, Cadernos do Ippur, 2001. p. 155-176.

LEFÈVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Documentos, 1969.

LEVITAS, Ruth: "What is social exclusion?". In: Gordon, D. & Townsend, P. (Eds.). Breadline Europe: the measure of poverty. Bristol, U.K.: The Policy Press, 2000. p.357-384.

LIPIETZ, Alain. O Capital e seu Espaço. 2^a ed. São Paulo: Nobel, 1988.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. Tradução de E. S. Abreu. São Paulo: Martins Fontes 1997.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim: guetos, não: a segregação e o Estado. Espaço & Debates, revista quadrimestral. São Paulo, n. 45, jan/jul.2004.

MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade. In: Espaço e Debate. São Paulo: Atual, 1997.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In.: ARANTES, Otília B.F., VAINER, Carlos B. & MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: VOZES, 2000. p.121-192.

_____. Política Habitacional no Regime Militar – do Milagre Brasileiro a Crise Econômica, Rio de Janeiro, Vozes, 1987.

MARTINE, G. e MCGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: R. Baeninger (org.), População e Cidade: Subsídios para o Planejamento e para as Políticas Sociais, Campinas/Brasília, UNFPA, 2010. p.11-24.

MIRANDA, Zoraide A. I. de. A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, SP. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

NASCIMENTO, Elimar P. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. Mimeo, 1994.

NEGRI, Silvio M. Segregação Sócio-Espacial: Alguns Conceitos e Análises. Coletâneas do Nosso Tempo, 2008. Ano VII – v.8. p. 129-153. N.8

OLIVEIRA, Julio Cesar Pinheiro de e PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). Aná. Social [online]. 2012, n. 204, pp. 656-682. ISSN 0003-2573.

PARK, Robert E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. 4. ed. In: VELHO, Otávio G. (Org.). O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979, p. 26-67.

_____. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: SIMMEL, George et. al. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p.29-72.

_____. Comunicação. In: PARK, Robert E.; SAPIR, Edward. Comunicação, linguagem, cultura. São Paulo: ECA/ USP, 1971, p. 55-76.

PERA, C. K. L, BUENO, L. M. DE M. Expansão urbana e as lógicas de produção do espaço: Estudo da Região Metropolitana de Campinas. Sessão Temática 3: produção e gestão do espaço urbano, metropolitano e regional. XUII Enanpur. São Paulo, 2017. p. 1- 20.

PRATA, Gabriel Nery. Em se plantando, cidade dá: o agronegócio e a reprodução do urbano na região de Ribeirão Preto. São Carlos: Dissertação de Mestrado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo IAU USP, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In L. C. Q. Ribeiro (org.), Metrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito, Rio de Janeiro, FASE, 2004. p. 17- 40.

RIZEK, Cibele S. Limites e limiares/ Corpo e experiência, 2012. Disponível em: http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/Redobra_10_5.pdf

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Nobel /Fapesp, 1997.

_____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Regulação Urbanística e exclusão territorial. Revista POLIS n.º 32. São Paulo, 1999

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social, Habitação de mercado - a confluência entre Estado, Empresas construtoras e capital. São Carlos: Tese de Doutorado, 2010.

SHIMBO, L. Z., LOPES, J. M. A. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SINGER, Paul. Globalização e desemprego: diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto. 2000.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. São Paulo: Cadernos Cebrap Novos estudos nº.85, 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. Tese de Livre Docência, UNESP, Presidente Prudente, 2004a.

VALLADARES, L. do P. Passa-se uma Casa: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

VILLAÇA, F. J. M. As ilusões do plano diretor. São Paulo: Internet, 2005.

_____. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Stúdio Nobel: FAPESP, 1998.

_____. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo, SP.: Global Editora, 1986.

_____. O uso do solo urbano. São Paulo, SP.: CEPAM, 1974.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade, Revista de Estudos Avançados no 25 Vol. 71, 2011. p 40 a 58.

_____. A recente urbanização brasileira. In CASTRIOTA, Leonardo B. (org.). Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003, p. 28-41.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/documentos-download.asp

<http://www.sertaozinho.sp.gov.br/2010/index.php>

ENTREVISTAS

GUIRALDELLI, Felipe Aguiar Galdino. O programa Minha Casa Minha Vida em Sertãozinho. Sertãozinho. Secretaria de Assistência Social, 17 nov. 2017. Entrevista a Ana Maria Beraldo

FABRIS, Michelle Leal Lopes. O programa Minha Casa Minha Vida em Sertãozinho. Sertãozinho. Secretaria de Planejamento, 03 out. 2017. Entrevista a Ana Maria Beraldo.