

Política habitacional, déficit de moradias e segregação socioespacial na cidade de Piracicaba (SP)¹

Bárbara Caetano Damasceno

Mestranda, UNESP, Brasil
bc.damasceno@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, UNESP, Brasil
jefferson.goulart@unesp.br

¹ Este trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa “Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020”, desenvolvida em nível de mestrado no PPGARQ/UNESP. Trabalho realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

O objetivo do trabalho é avaliar a estreita relação entre as políticas públicas de habitação social, déficit de moradias e o processo de segregação socioespacial na cidade de Piracicaba, localizada no interior do estado de São Paulo, entre os anos 2000-2020. Para isso, o método adotado consiste em uma abordagem mista quali-quantitativa. Seja pela falta ou por sua inadequação, a problemática habitacional é uma das principais penúrias urbanas, cuja mensuração pode ser feita a partir dos indicadores do déficit e da inadequação domiciliar. Para enfrentar essas questões, as políticas habitacionais se apresentam como uma intervenção estatal de oferta de acesso à moradia. Contudo, após anos de implantação dessas políticas, nota-se o paradoxo por elas criado, uma vez que, embora tenham sido capazes de enfrentar parcela do problema, contribuíram para o acirramento da segregação socioespacial na escala intraurbana. Nesses termos, Piracicaba é um caso emblemático da relação que se estabelece territorialmente entre esses elementos, em que se constata a segregação socioespacial como um subproduto das políticas de habitação social, sob o pretexto do enfrentamento das necessidades por moradia. A investigação procura, portanto, contribuir para as pesquisas sobre a relação entre as políticas habitacionais e segregação socioespacial em cidades médias paulistas, inserindo o conceito de déficit como elemento basilar dessa problemática.

PALAVRAS-CHAVE: Política Habitacional. Segregação Socioespacial. Piracicaba.

1 INTRODUÇÃO

A problemática habitacional no contexto latino-americano, longe de ser conjuntural, é um problema estrutural inerente à correspondente formação social e também às formas de ordenação territorial, isto é, remonta aos padrões de desenvolvimento e modernização, às relações de dependência dos países subdesenvolvidos no sistema capitalista e, não menos importante, ao modelo de urbanização profundamente desigual.

À vista disso, é essencial compreender que, historicamente, a urbanização gerou e amplificou diversas necessidades, entretanto, situá-la como o elemento central na transformação dessas necessidades em um problema social pode reduzir as questões fundamentais que o envolvem. Desse modo, corre-se o risco de esquecer que, na verdade, não é a expansão física em si que cria esses problemas urbanos, incluindo o da habitação, pois as explicações devem ser encontradas na macroestrutura socioeconômica e no ordenamento político-institucional na qual se inserem.

A compreensão do problema exige também o reconhecimento de que o problema tampouco se resume à falta de moradias, pois o seu enquadramento nessa categoria oculta os elementos que o estruturam e que permitem sua conservação como um problema social até hoje, embora com novos elementos agregados. Desse modo, seja pela falta ou por sua inadequação, a problemática habitacional pode ser considerada uma das principais questões a serem enfrentadas na contemporaneidade, e certamente compõe um dos principais passivos da histórica segregação social brasileira (RAMOS; NOIA, 2016).

Logo, é preciso analisar o desenvolvimento capitalista, a industrialização e o processo de urbanização como campos inter-relacionados e, também, indutores do agravamento dos múltiplos problemas e carências que se sobrepõem no espaço urbano. Juntos, estes processos criaram um descompasso entre a procura e a procura por moradia e serviços urbanos. Tal contradição produziu um cenário de escassez de moradias – tanto por falhas do mercado em ajustar a oferta, como por falta de mecanismos do próprio Estado de provisão ou subsídio habitacional para cumprir as lacunas deixadas pelo mercado privado (ONU-HABITAT, 2015) –, de empobrecimento da cidade e de ocupação desordenada do solo urbano com nefastos

reflexos na qualidade de vida dos estratos socioeconômicos mais vulneráveis (FERREIRA, 2000; RAMOS; NOIA, 2016).

Além disso, o tema da habitação é inseparável da estrutura fundiária e do acesso à terra, cuja ordenação no Brasil serviu historicamente (e ainda serve) para perpetuar as condições desiguais de acesso à moradia. Com efeito, a propriedade privada da terra é um nó que ainda se situa no cerne dos conflitos urbanos (MARICATO, 2012).

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro que predominou ao longo do século XX caracterizou-se pela junção da exclusão do acesso à terra urbana e da superexploração da força de trabalho, os quais assumem o caráter de elementos socioeconômicos estruturantes do problema social da habitação, pois “dessa forma, estavam excluídos os que não reuniam condições para construir (o que exigia posse legal da terra, capital financeiro, conhecimento técnico, etc.) nem recursos para comprar uma mercadoria assim definida legalmente” (MARICATO, 2004, p. 30). Sem resolver esses problemas não se poderia verdadeiramente enfrentar a problemática habitacional.

Uma das condições fundamentais para a compreensão das questões urbanas e habitacionais consiste em não apartá-las do contexto político e socioeconômico no qual se inserem. Dessa forma, esses fatores continuam desempenhando um papel determinante na organização e configuração territorial das cidades brasileiras. Em razão das complexas relações que envolvem o problema habitacional, é possível afirmar que “não é a solução da questão da moradia que leva simultaneamente à solução da questão social, mas é pela solução da questão social (...) que se viabiliza concomitantemente a solução da questão da moradia” (ENGELS, 2015, p. 80).

Se as explicações desses fenômenos já não são uma tarefa fácil, mais árduo ainda é o estabelecimento de uma metodologia capaz de mensurar e caracterizar as necessidades habitacionais. Para tal finalidade, os indicadores de déficit habitacional e de inadequação de domicílios são as principais ferramentas metodológicas difundidas no campo das políticas públicas de habitação. No entanto, para a compreensão do problema habitacional de uma perspectiva social mais abrangente, tais indicadores não devem ser tomados peremptoriamente como sinônimo de déficit: enquanto o primeiro termo se refere a uma questão estrutural de nossa sociedade – cujas facetas somente podem ser explicadas a partir de análises socioeconômica e político-institucionais –, o segundo termo objetiva diagnosticar e dimensionar parte de nossas necessidades habitacionais num determinado recorte temporal através de um conjunto ou de mais de indicadores estatísticos (ONU-HABITAT, 2015).

Um dos principais indicadores de mensuração de déficit habitacional que temos hoje é o da Fundação João Pinheiro (FJP), o que não implica dizer que esta metodologia seja a mais fidedigna para mensurar as necessidades de moradia no Brasil. Ainda assim, estabelece dois importantes indicadores para dimensionar as necessidades por moradia: déficit habitacional e inadequação domiciliar.

Em suma, o conceito de déficit habitacional se reporta à necessidade de construção de novas moradias para atender carências acumuladas num determinado recorte temporal, de modo que prontamente este é um indicador quantitativo. Por sua vez, a inadequação domiciliar (um indicador qualitativo) remete aos aspectos internos da moradia e que nocivamente interferem na qualidade de vida de seus moradores. Nesses termos, este último indicador não

diz respeito ao dimensionamento do estoque de moradias, mas à qualificação do estoque existente (FJP, 2018).

Basicamente, o déficit é resultado dos seguintes componentes: i) habitação precária; ii) coabitação familiar; iii) ônus excessivo com aluguel; e iv) adensamento excessivo de domicílios alugados. Além disso, alguns possuem outros subcomponentes. No entanto, como ele não é suficiente para abarcar toda a problemática habitacional, decorre a necessidade de complementaridade através do indicador da inadequação domiciliar, o qual é composto por cinco componentes: i) carência de infraestrutura; ii) adensamento excessivo de domicílios próprios; iii) ausência de banheiro; iv) cobertura inadequada; e v) inadequação fundiária (FJP, 2018). Juntos, esses componentes revelam as necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana que emergem como reflexo de um conjunto de situações de fragilidade socioeconômica das famílias residentes nesses domicílios (HABITAÇÃO, 2016).

Outra questão importante a ser considerada, principalmente quando se toma esses dados como base avaliativa de uma política pública ou para o planejamento habitacional, é que esses indicadores ainda não agregam questões relacionadas às dinâmicas demográficas (saldos migratórios), nem mesmo raça, sexo e escolaridade, bem como não considera pessoas em situação de rua (sem-teto). A despeito das limitações observadas, ainda assim esse é um dos instrumentos mais consistentes em termos de mensuração das necessidades por moradia no Brasil.

Questões como essas são importantes de serem mencionadas porque, quando desconsideradas, se poderia converter esses indicadores mais facilmente (principalmente o déficit) a uma questão de demanda e, com isso, reduzir os complexos paradoxos socioeconômicos da questão habitacional a um entendimento limitado de mercado, enfim de oferta da mercadoria “habitação”.

Para melhor explicar esta questão, embora sutis, as diferenças existentes entre déficit e demanda são essenciais para as políticas públicas. De acordo com o relatório da ONU-Habitat (2015), déficit e demanda não são conceitos mutuamente excludentes, uma vez que o déficit contém parte da demanda e vice-versa, no entanto, é preciso delimitar que possuem noções qualitativamente distintas, e que se referem a lógicas institucionais díspares. Nesse sentido, enquanto o primeiro termo, nos moldes de estudos como o da FJP, busca caracterizar as necessidades por moradia e faz alusão direta a um dever do Estado, o segundo fica a cargo do mercado privado e relaciona-se a um conceito econômico que alude a interesses individuais de um setor da população que possui renda suficiente para adquirir a mercadoria “habitação”.

Face à complexidade desse problema social, as políticas públicas de habitação se apresentam como uma intervenção estatal, com a finalidade de enfrentar as necessidades por moradias, especialmente da população de baixa renda, garantindo o acesso à moradia digna. Entretanto, após longos anos de implantação dessas políticas, nota-se o paradoxo por elas criado, pois, embora tenham sido capazes de enfrentar parcela do déficit e da inadequação de moradias, seguramente também contribuíram para o agravamento do processo de segregação socioespacial.

Consolidou-se, portanto, uma lógica problemática de se pensar políticas habitacionais a partir do entendimento limitado à perspectiva do déficit – isto é, como um problema de números a serem batidos –, o que leva, inevitavelmente, à elaboração e implantação de políticas

de produção em massa de moradias. Com efeito, os resultados não poderiam ser outros se não a produção de novas moradias em áreas periféricas (criando até mesmo novas frentes de expansão), próximas do perímetro urbano, áreas com pouca infraestrutura, com falta de equipamentos urbanos, em regiões monofuncionais ou com perfil rural, longe da oferta de serviços e empregos, com problemas de mobilidade, dentre outros.

Importante pontuar que a segregação socioespacial é um problema que remete à nossa própria formação e às formas de ocupação do espaço urbano, e que além disso atinge as dimensões urbana e social, ou seja:

A segregação socioespacial corresponde à separação espacial em diferentes áreas do território urbano. Desse modo, a segregação do espaço está diretamente atrelada aos aspectos históricos, culturais e econômicos, o que pode ser intensificado devido ao fato das massas populacionais que se caracterizam como vítimas desse processo não possuírem pleno acesso às ferramentas capazes de contornar essa realidade (SILVA *et al.*, 2016, p. 259).

Portanto, trata-se de analisar como se desenvolve essa relação entre a política habitacional de interesse social, déficit de moradias e o processo de segregação socioespacial, como elementos interdependentes, tomando como objeto empírico de estudo o município de Piracicaba (SP) no intervalo de 2000 a 2020.

A escolha do recorte cronológico da pesquisa se deu por duas razões: a primeira, por sua contemporaneidade, que permite examinar o quadro atual das políticas habitacionais; a segunda porque permite analisar e comparar dois padrões institucionais de políticas de habitação social, sendo um anterior e outro posterior ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desse modo, o recorte cronológico escolhido retrata um período transitório das políticas públicas habitacionais no Brasil.

2 OBJETIVOS

O objetivo do presente trabalho é avaliar a relação entre as políticas públicas de habitação social, o déficit de moradias e o processo de segregação socioespacial na cidade de Piracicaba, cidade média localizada no interior paulista, entre os anos 2000-2020. À vista disso, não serão considerados somente os aspectos socioespaciais da produção habitacional de interesse social, mas também os seus impactos quantitativos frente ao déficit habitacional. Pretende-se, dessa forma, avaliar as características e os impactos resultantes dessa relação, em suas múltiplas dimensões.

3 METODOLOGIA E MÉTODO DE ANÁLISE

A metodologia adotada consiste em uma abordagem mista quali-quantitativa. Em princípio essa investigação se apresenta como uma pesquisa qualitativa – compreendendo a análise das dinâmicas territoriais conformadas ou intensificadas a partir da implantação dessas políticas habitacionais, avaliando ainda como elas contribuem para o processo de segregação socioespacial –, à qual serão agregados procedimentos metodológicos quantitativos, com a

finalidade de dimensionar numericamente a provisão habitacional e aferir a relação entre provisão e déficit habitacional.

A primeira etapa da investigação consistiu no levantamento bibliográfico sobre o problema social da habitação no Brasil, conceituação do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, bem como a importância desses indicadores para as políticas públicas de habitação.

Na sequência foram coletados, classificados e sistematizados dados de fontes primárias e secundárias do objeto de estudo. O referencial teórico serviu de fundamentação para a análise dos dados empíricos. O levantamento empírico da pesquisa foi feito pela coleta de dados urbanísticos, demográficos e socioeconômicos em fontes primárias, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação SEADE, dentre outros, mas também em acervos da Prefeitura Municipal de Piracicaba e de demais órgãos públicos relacionados à habitação e ao planejamento urbano, tais como: Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU) e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Portanto, parte essencial desta pesquisa refere-se ao levantamento e análise da produção de moradias resultante dessas políticas habitacionais, avaliando seus impactos no processo de segregação socioespacial, e sua relação com o déficit habitacional.

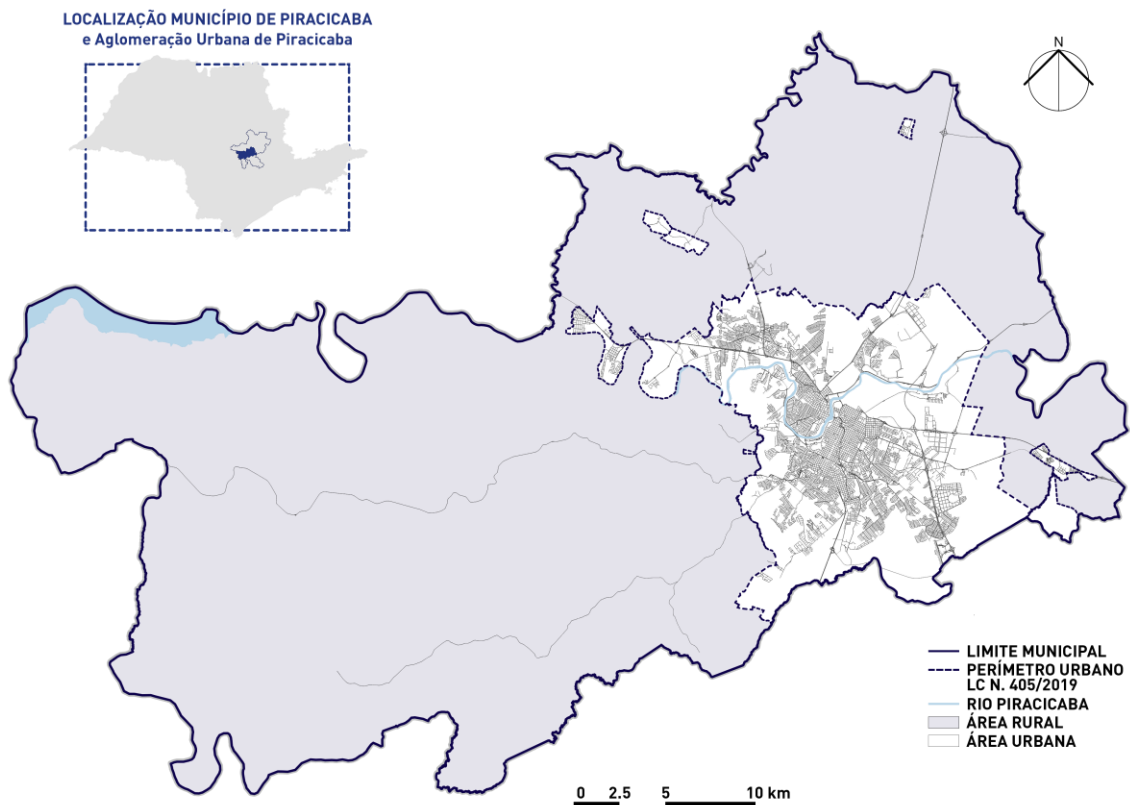
4 RESULTADOS

Piracicaba é um importante centro urbano médio do interior do estado de São Paulo, que, classificado como uma capital regional nível C, exerce forte influência em âmbito regional, sendo requerido para o desenvolvimento de um conjunto de atividades (IBGE, 2020). Com população total estimada no ano de 2020 em 407.252 pessoas, de acordo com o último Censo Demográfico do IBGE de 2010, a população total do município era de 364.571 habitantes – sendo 356.743 residentes na área urbana e 7.828 na rural –, o que equivale a um grau de urbanização de 97,85%. O município possui uma ampla extensão territorial de 1.378,07 km², sendo que 333,18 km² correspondem à área urbana (24% do total) e 1.044,89 km² rural, que representa 76% da extensão territorial (Mapa 1).

Situada em uma localização privilegiada na malha rodoviária estadual, o município é acessado pela Rodovia Luiz de Queiroz (SP-304), que em um dos seus trechos cruza a Rodovia dos Bandeirantes (SP-348) e por fim desemboca na Rodovia Anhanguera (SP-330). Tal característica regional lhe conferiu dinamismo no fluxo de pessoas, e também no escoamento de mercadorias devido à sua proximidade com importantes centros urbanos e econômicos como Campinas e São Paulo. Ademais, o acesso facilitado à Rodovia Washington Luís (SP-310), que atravessa o interior do estado, permite ligação com outras importantes cidades médias do centro-oeste paulista.

Tendo em vista a região na qual se insere, o município se sobressai como um importante polo industrial e agrícola, com a predominância do segmento metal-mecânico, indústrias de alimentos, sucroalcooleiro e agroindústria.

Mapa 1 – Localização do município de Piracicaba



Fonte: Elaboração própria com dados do IPPLAP, 2020.

As políticas de habitação social em Piracicaba remontam à década de 1960, no contexto da ditadura militar, período no qual os empreendimentos das Companhias de Habitação (COHABs) – no papel de agentes executores em nível local das políticas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH) – desempenharam um papel importante tanto na provisão habitacional quanto no processo de segregação e marginalização dos setores de baixa renda. No caso de Piracicaba, resumidamente, tais empreendimentos passaram a ocupar localizações cada vez mais periféricas em relação à malha urbana consolidada.

Para além da questão político-institucional, historicamente essas políticas estiveram inseridas em um período de intenso crescimento demográfico, fortemente pautada pela necessidade de se combater o déficit habitacional que se avolumava nas cidades brasileiras. Em Piracicaba, entre 1960-1970, a Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (TGCA) chegou a 2,76% e continuou se acelerando ao longo dos próximos anos; embora a problemática social da habitação não seja reflexo exclusivo da urbanização, ela certamente o agrava. Nesse período, importante destacar que a cidade exerceu grande atração nos fluxos migratórios internos, por duas razões principais: i) instalação de grandes plantas industriais; e ii) aumento do mercado de trabalho não qualificado como o do setor sucroalcooleiro.

Nesse cenário, o setor habitacional se viu cada vez mais pressionado devido à aceleração da procura por moradia, que, em parte, pode ser respondida pelo mercado privado para uma faixa populacional que possuía renda superior. Já no caso do acesso à moradia que se

deu de forma irregular – como nos casos das ocupações de terra e na favelização –, a oferta teve de ser pública por meio das políticas públicas habitacionais.

Até 2000, 31 empreendimentos habitacionais foram aprovados, equivalente à oferta de 13.374 unidades. Com efeito, até esse período 13,57% da população urbana do município residia nesses empreendimentos, somando 43.064 pessoas². Além da COHAB-Bandeirante, destacaram-se as políticas e ações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e, sobretudo, da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) – agência que mais produziu unidades habitacionais, conquanto tenha sido criada em 1990. Além disso, a participação privada no setor habitacional foi muito baixa, restringindo-se a uma atuação isolada na segunda metade do século passado, com uma produção igualmente pequena.

Ao longo desses anos, a região Norte 1 foi a que se consolidou como pioneira na implantação de conjuntos habitacionais, e que esteve inserida historicamente num vetor de expansão urbana que vinha ocorrendo independente dessas políticas. Em seguida, a região Leste, também registrou um movimento de reafirmação de uma nova frente de urbanização dispersa, e passa a ser escolhida para receber alguns desses empreendimentos. Entretanto, no decorrer dos anos, as regiões Oeste e Sul igualmente foram aos poucos sendo agregadas a esse vetor de expansão residencial dos segmentos de menor renda através dessas políticas públicas. Em ambos os casos, esses conjuntos foram inseridos no limite do perímetro urbano, em alguns casos até mesmo fora dele, especialmente nas franjas ou em áreas de expansão urbana.

Em suma, ainda considerando as políticas de provisão direta de moradias até o ano 2000, cerca de 86,40% de toda produção habitacional de Piracicaba foi produzida somente por diferentes promotores do poder público. Desse modo, quando se analisa a produção do espaço urbano por uma perspectiva social, nota-se o papel decisivo desempenhado pelas esferas municipal, estadual e federal de governo, como um agente corresponsável, e não neutro, no processo de produção desigual do espaço urbano, mesmo que com motivações diferentes dos agentes privados.

Adentrando no recorte da pesquisa, entre os anos 2000-2020, foram aprovados mais 30 conjuntos habitacionais, somando 10.389 novas moradias, com uma população residente estimada de 33.453 pessoas. Nesse cenário, estima-se um total de aproximadamente 76.517 pessoas vivendo nesses conjuntos até o final do período analisado. Comparando-se o volume produzido com a projeção populacional do IBGE (2020), cerca de 18,79% de toda a população do município residia nesses conjuntos habitacionais ao final desse período.

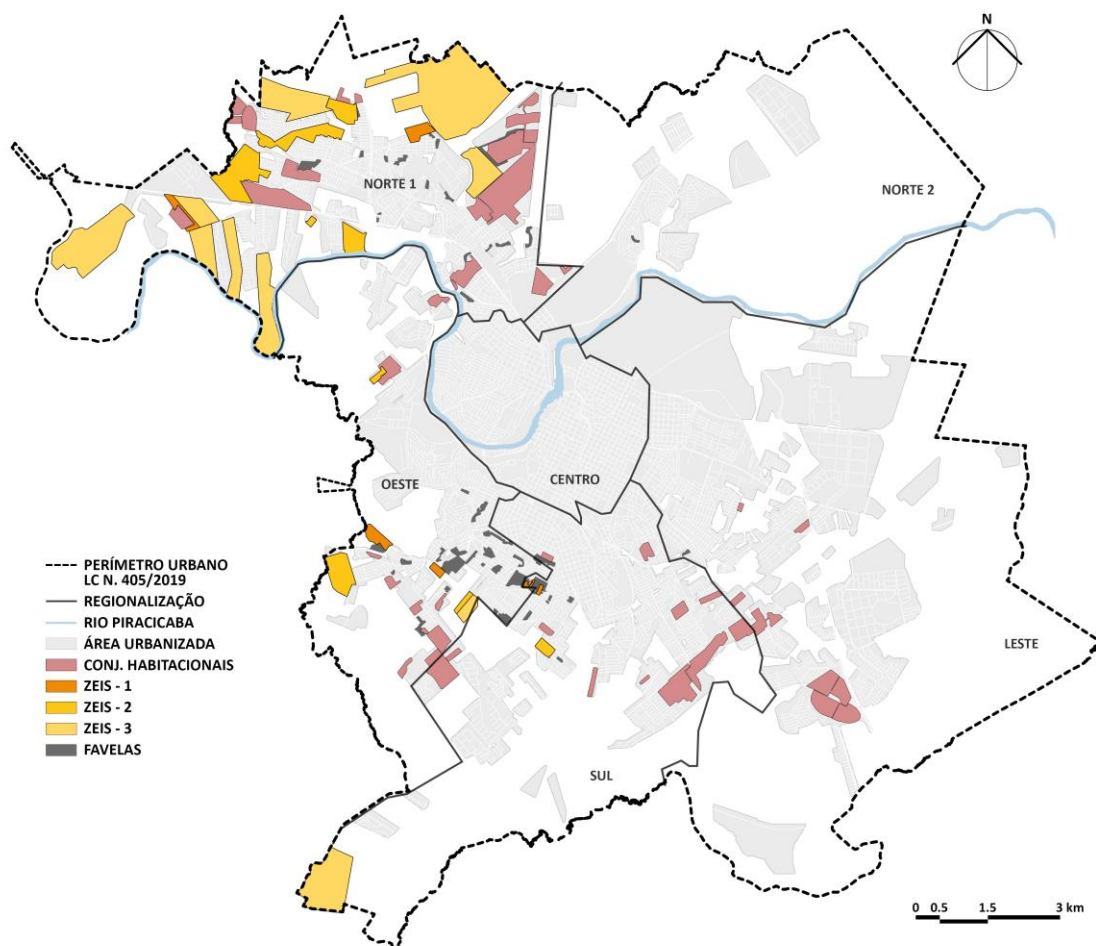
Dessa forma, considerando a territorialização das políticas de produção habitacional de 2000 a 2020, observa-se que os setores que mais concentram a implantação desses conjuntos habitacionais foram os mesmos já conformados a partir da segunda metade do século passado, os quais continuam sendo exaustivamente utilizados até os dias de hoje. De modo geral, a provisão de habitação de interesse social do período estudado manteve-se fundamentada na reprodução da segregação socioespacial do ciclo anterior, o que evidencia uma continuidade.

² A fim de estimar a população residente nesses conjuntos habitacionais, foi considerada uma média de 3,22 moradores por domicílios particulares permanentes, conforme critérios adotados pelo Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Logo, não é casual que essas mesmas regiões destinadas aos empreendimentos habitacionais também concentrem diversas ocupações irregulares/favelas existentes na cidade.

No intervalo analisado, entretanto, a atuação do setor imobiliário, mesclada com a política habitacional, criou novas frentes de expansão nas regiões Norte 1 e Oeste, de forma que, embora essas regiões não sejam novas quanto à implantação desses empreendimentos, as porções agora escolhidas para os conjuntos habitacionais do PMCMV criaram novas periferias em áreas distantes, alimentando ainda mais uma relação de proximidade com o limite do perímetro urbano, bem como da malha urbana. Já na região Leste, os novos conjuntos foram inseridos em áreas remanescentes de loteamentos abertos, apesar de ainda longínquas em relação ao núcleo central consolidado. Isto demonstra como a segregação socioespacial segue pautando o desenvolvimento urbano de Piracicaba (Mapa 2).

Mapa 2 – Conjuntos habitacionais, Zonas Especiais de Interesse Social e favelas em Piracicaba



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

Dinâmica semelhante ocorreu com a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 2019, inseridas nas regiões Norte 1, Oeste e Sul. Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (Lei Complementar nº 12, de 2019), foram criadas três

modalidades dessas zonas: i) ZEIS 1: empreendimentos promovidos pela EMDHAP ou outros órgãos públicos; ii) ZEIS 2: empreendimentos habitacionais promovidos por iniciativa privada; e iii) ZEIS 3: empreendimentos promovidos por iniciativa privada na forma de parcelamento do solo ou casas sobrepostas (PIRACICABA, 2019).

Contudo, a despeito das potencialidades deste instrumento, sua demarcação ocorreu, em sua maioria, fora da malha urbana consolidada e no limite do perímetro urbano, com destaque para uma concentração exacerbada em torno da Rod. Geraldo de Barros (SP-304), na Região Norte 1. Além disso, observa-se a predominância de ZEIS 2 e 3 nessa mesma região, tanto em quantidade quanto em extensão territorial. Essa constatação pode indicar uma tendência para os próximos anos, no sentido de o município priorizar a produção de conjuntos habitacionais promovidos pela iniciativa privada, principalmente frente ao mais recente retrocesso nos investimentos públicos federais em habitação social. E indica, igualmente, para quais territórios o poder público pretende destinar a implantação dos novos conjuntos habitacionais.

Em que pese sua dimensão demográfica, mesmo que Piracicaba tenha sido a cidade de sua região que mais produziu empreendimentos habitacionais de interesse social, ainda é uma das cidades que apresentam maior favelização, que até 2020 era aproximadamente 72 ocupações irregulares (um crescimento de 71,43% em relação ao início dos anos 2000, quando havia por volta de 42), segundo dados do IPPLAP.

Em 2000, o déficit habitacional total do município era de 7.276 domicílios, sendo que 6.955 encontravam-se inseridos na área urbana, o equivalente a 95,59%, e tão-somente 321 domicílios na área rural, 4,62% do total. No entanto, dos 6.955 domicílios classificados como déficit urbano, 4.303 deles correspondem àqueles com renda de até 3 salários mínimos, que representa um percentual de 61,87%. Já quanto à inadequação de domicílios, no período não foram disponibilizados valores totais que permitissem estimá-lo no município.

Para responder ao déficit de moradias entre os anos de 2001 e 2010, a produção habitacional de interesse social aprovada significou um incremento no estoque residencial piracicabano de 4.549 novas moradias. Com efeito, ao comparar o déficit – que no ano 2000 era de 4.303 domicílios –, com as políticas públicas de produção de moradias, tem-se um saldo de 105,75%. Isto é, ao final desse primeiro período, somente pela atuação do poder público, houve um excedente de 246 domicílios em relação ao passivo acumulado por reposição ou incremento do estoque de moradias. Entretanto, ainda que isto pudesse indicar um avanço do município em relação ao atendimento das necessidades por moradia das faixas de menor renda, é preciso considerar que nem toda essa produção foi capaz de equacionar o problema no município.

Em 2010, o déficit habitacional urbano havia evoluído para 12.309 domicílios (quase dobrou). Da totalidade do déficit habitacional, 54,82% (6.748 domicílios), referem-se àqueles com renda de até 3 salários mínimos. Isto equipara-se a um crescimento de 56,82% em relação a 2000. Esses dados, entretanto, precisam ser ponderados à luz dos componentes agregados ao déficit e da alteração das metodologias de quantificação deste indicador, como, por exemplo, do ônus excessivo com aluguel, o que poderia até mesmo explicar a razão pela qual o déficit habitacional produziu esse salto em relação ao início do século XXI.

Em 2010, o número de domicílios urbanos inadequados em Piracicaba era de 4.482. Todavia, observa-se que, assim como ocorreu com o déficit habitacional, os componentes que

integravam a inadequação domiciliar também sofreram modificações, considerando-se que a inadequação fundiária não foi calculada nesse período, em função da ausência de informações para tal a partir dos dados disponibilizados pelo Censo Demográfico. Ao restringir esses dados aos domicílios com renda de até 3 salários mínimos, tem-se que, do total da inadequação, o equivalente a 2.061 domicílios correspondiam exclusivamente àqueles com renda de até 3 salários mínimos (aproximadamente 45,98% do total de domicílios com algum grau de inadequação).

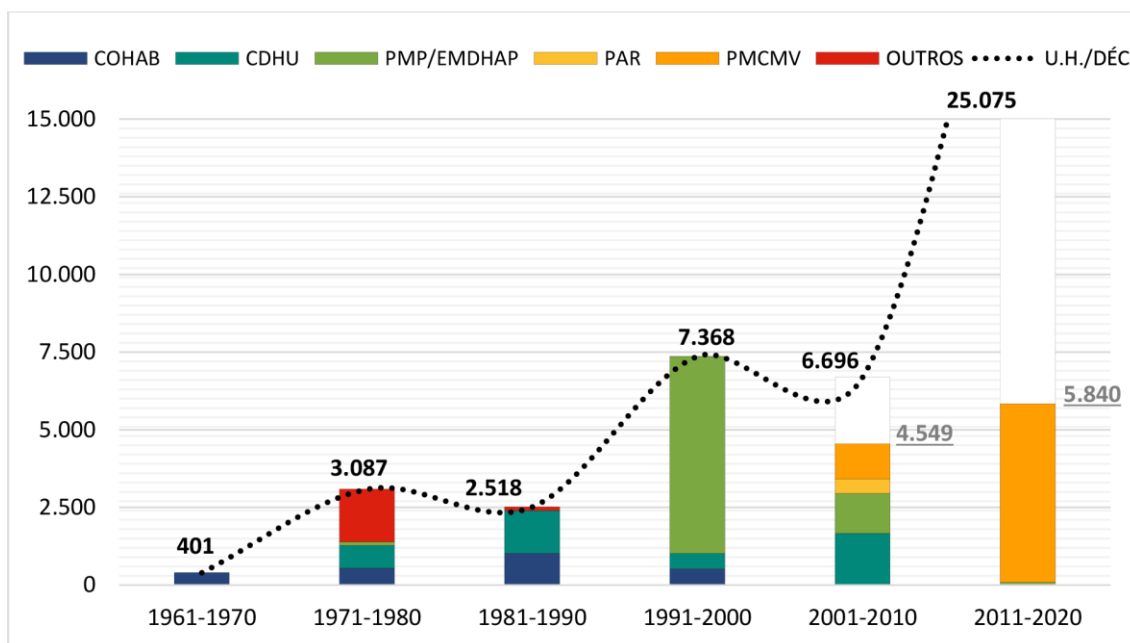
Na contramão, a política habitacional nos anos de 2011 e 2020 resultou na provisão de 5.840 novas moradias, cuja produção correspondeu a 84,54% do déficit habitacional estimado para essa população mais carente. Em relação à década anterior, logo, isto representou um recuo no atendimento das necessidades acumuladas por moradia, haja vista que, embora em condições políticas e econômicas diferentes, em 2000, o saldo entre déficit e produção era superior a 100%. Não obstante, a produção habitacional verificada nesse período continuou sendo feita em áreas cada vez mais periféricas.

E mesmo que essa produção se mantivesse abaixo das necessidades por reposição ou incremento do estoque de moradias da população de até 3 salários mínimos, e que ela pouco se relacione com a inadequação de domicílios, é importante destacar que as duas últimas décadas foram os períodos de maior produção habitacional no contexto de uma política pública de habitação, conquanto nem toda essa produção possa ser classificada como de interesse social.

A provisão de novas moradias para os estratos de menor renda já vinha arrefecendo desde os anos 2000, mesmo que entre 2011 e 2020 essa produção viesse se recuperando às custas de uma reconversão da população alvo mediante menor produção da Faixa 1 e maior da Faixa 1,5, cuja renda é um pouco maior (Gráfico 1). No entanto, o que mais chama atenção é o fato de que o mesmo gráfico indica em tracejado a trajetória da produção voltada aos estratos de média e alta rendas (Faixa 2 e 3) do PMCMV, pela qual podemos observar que pouco a pouco esse foi o setor que passou a ser priorizado em nível local pela política habitacional, especialmente pelo mercado imobiliário, que desempenhou o papel de principal agente executor dessa política, independente da faixa de renda.

Amplamente debatido, a moldura institucional do Programa Minha Casa Minha Vida confere grande autonomia à ação dos empreendedores privados. Embora no caso da Faixa 1 as necessidades por moradia sejam indicadas pelo governo local, nas operações das Faixas 2 e 3 o financiamento é concedido pela CEF e as construtoras atuam como autênticas incorporadoras assumindo a comercialização das unidades produzidas.

Gráfico 1 – Evolução da produção habitacional de interesse social em Piracicaba



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

Nestes termos, se até o ano de 2010 o déficit habitacional urbano total de Piracicaba era de 12.309 domicílios, do qual pouco mais da metade referia-se aos domicílios urbanos com renda de até 3 S.M, ao longo da última década foram implantadas ou contratadas cerca de 19.235 novas unidades habitacionais somente pelo PMCMV para a população de maior poder aquisitivo. Somando tudo teríamos, cerca de 25.075 unidades habitacionais entregues ou em fase de construção em todo o município, com notável hegemonia do PMCMV. É de se estranhar, contudo, que toda essa produção tenha significado um excedente de 203% de todas as necessidades quantitativas mensuradas pela Fundação João Pinheiro para 2010.

A título de especulação, esta quantia seria suficiente para atender todo o déficit habitacional e a inadequação domiciliar da cidade, e ainda restariam 8.284 moradias. Porém, o que vemos é que o problema da moradia ainda persiste, bem como o da favelização.

Sem embargo, apenas 35% das unidades habitacionais produzidas ao longo do último decênio foram destinadas para a população de baixa renda. Ou seja, para os segmentos que correspondem a mais da metade do déficit de moradias, foram produzidas 5.840 moradias, o que não é um número insignificante, todavia, é preciso considerar que esse grande volume de produção habitacional não teve a real pretensão de atender ao público que deveria ser priorizado: muitas dessas unidades foram contratadas para as Faixas 1,5, visto que desde 2014 não foram contratadas novos empreendimentos habitacionais para a Faixa 1. Com e feito, essa produção não enfrentou o problema da habitação social em sua raiz, e apenas reforçou o quadro de segregação socioespacial e residencial.

Já nas faixas de renda acima de 3 salários mínimos, cujo déficit mensurado em 2010 era de 5.561 domicílios (45,18% do total do déficit urbano), a produção habitacional excedeu em 146% a demanda desses segmentos. Neste caso, caberia utilizar essa expressão (déficit), pois são justamente esses segmentos que podem ser atendidos pelo mercado privado. À vista disso,

o Programa Minha Casa, Minha Vida não se comportou mais somente como uma política habitacional, mas como uma importante alavanca na dinâmica de produção imobiliária local, pouco se relacionando com as necessidades por moradia, embora usualmente a utilize como discurso para embasar suas ações (OTERO; DAMASCENO, 2019).

No tocante à produção habitacional, as duas últimas décadas inseriram-se em um dos períodos de maior produção voltada aos estratos de mais baixas rendas, conquanto não tenham superado quantitativamente os anos de 1990. Desde então, a trajetória da curva de oferta de moradias fez uma trajetória de 'U', ou seja, o número de moradias caiu entre 2001 e 2010, porém, voltou a subir a partir da última década, de maneira especial devido à atuação mais ampla do PMCMV. Contudo, se também fôssemos avaliar as unidades produzidas para outras faixas de renda pelo mesmo programa, veríamos que houve uma (super)produção habitacional, que dificilmente pode ser explicada a partir do critério do déficit habitacional, muito menos da inadequação domiciliar, pois servem, prioritariamente, aos interesses do mercado imobiliário, com reflexos diretos na produção e ocupação do espaço urbano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as diversas problemáticas sociais que surgiram ou se intensificaram na trajetória de urbanização do Brasil, fruto dos processos de modernização e de industrialização tardia, sob a égide do capitalismo dependente nos países subdesenvolvidos, o problema social da habitação é aquele que concentra uma das maiores lacunas no campo do desenvolvimento.

Historicamente, a combinação desses processos produziram problemas urbanos que se fazem sentir até hoje, com características bem semelhantes em cidades de diferentes escalas: favelização e precariedade urbana-habitacional; degradação ambiental; mobilidade pautada no automóvel e transporte público insuficiente ou de má qualidade; segregação socioespacial e residencial; insuficiência e precarização de serviços, equipamentos públicos e de infraestrutura.

Portanto, não seria um equívoco afirmar que a precariedade urbana e habitacional e o processo de segregação socioespacial são traços marcantes da sociedade brasileira. Conforme a urbanização se intensificou impulsionada pela industrialização, mais claras foram se tornando as contradições entre o crescimento econômico e pauperização de parcela significativa da população, notadamente dos setores de mais baixa renda. Esse processo transcorreu em função da lógica capitalista de acumulação incorporada ao modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, que incidiu decisivamente na produção e ocupação desigual do espaço em cidades de diferentes escalas demográficas e configurações urbanísticas.

De modo geral, a estratégia adotada pelo Estado para o enfrentamento do problema social da habitação no Brasil – na maioria das vezes reduzido a uma questão de déficit habitacional (dimensão quantitativa) –, pautou-se, especialmente, pela adoção de um padrão hegemônico baseado no financiamento, construção e comercialização de novas unidades habitacionais. Tal paradigma se mostrou ineficiente na solução desse problema, visto que, com o passar dos anos, o que se convém reconhecer como déficit e inadequação de domicílios apenas vêm crescendo vertiginosamente, com números cada vez mais altos e uma perspectiva de equacionamento cada vez mais distante, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

A política habitacional implantada ao longo das últimas duas décadas (2000 a 2020) não fugiu a essa regra, visivelmente marcada pelo protagonismo do setor privado, que buscou somente “assegurar a ampliação dos ganhos na produção de habitação para este segmento, evidenciasse a articulação de três estratégias fundamentais: padronização da construção, geração de economia de escala e procura de terrenos baratos” (RUFINO *et al.*, 2015, p. 103).

Todos os componentes antes mencionados foram comuns e são passíveis de serem identificados na cidade de Piracicaba. Desse modo, de maneira geral, observam-se padrões comuns a esses processos que produziram resultados muito semelhantes quanto à produção de espaços segregados e descontínuos, nos quais as políticas públicas de habitação social se tornaram um elemento central dessa dinâmica, bem como na consolidação das antigas franjas e na conformação das novas periferias urbanas.

Piracicaba inscreve-se em uma das principais regiões do interior paulista em termos de desenvolvimento socioeconômico, tendo experimentado notável produção de novas moradias no bojo do Programa Minha Casa Minha Vida, em patamares quantitativos muito expressivos. Entretanto, esse significativo volume de produção habitacional e suas determinações “não podem ser explicados nem do ponto de vista do déficit habitacional, tampouco da demanda por novos domicílios” (OTERO; DAMASCENO, 2019, p.1), mas pelas perspectivas de obtenção de lucros, juros e renda da terra por ela proporcionada, afinal, essa produção foi facilitada pelo vasto estoque fundiário existente na cidade, incluindo as possibilidades de utilização de áreas periféricas residuais.

Em que pesem as dinâmicas demográficas e econômicas que influenciam diretamente os indicadores do déficit e de inadequação domiciliar, o grande volume de produção habitacional não foi capaz de produzir impacto significativo na problemática quantitativa e qualitativa das necessidades por moradias, pois a mesma persiste crescendo. Apesar disso, o déficit habitacional segue como sendo um tema central do discurso das políticas habitacionais, inclusive justificando essas políticas de provisão direta de moradias, ainda que nas duas últimas décadas ela venha gradualmente se desviado de verdadeiramente respondê-la, assim como a inadequação de domicílios, pois exige políticas alternativas.

Na verdade, ainda que parcela da carência por moradias tenha sido enfrentada, em grande medida essas políticas foram sendo ditadas e condicionadas pelos segmentos privados do setor imobiliário e, assim, a afinidade entre elas tem se mostrado muito mais uma relação de interesses econômicos do que propriamente uma relação de orientação social, a qual transcorre com a anuência do poder público. Nesses termos, de uma perspectiva territorial, observa-se que a segregação socioespacial e residencial se intensificou por meio dessas políticas públicas habitacionais, estendendo a malha urbana horizontalmente e criando novas periferias, majoritariamente ocupadas pelos estratos de menor renda.

Conquanto esses empreendimentos habitacionais de interesse social não sejam os únicos responsáveis pelo processo de estratificação do espaço urbano, é sobretudo através de sua implantação – da atuação do Estado, portanto – que os segmentos mais vulneráveis são reiteradamente apartados territorial e socialmente.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ENGELS, F. **Sobre a questão da habitação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

FERREIRA, J. S. W. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000. p. 10-20.

Fundação João Pinheiro – FJP. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, p. 78. 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HABITAÇÃO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**. Secretaria Municipal de Habitação - Prefeitura de São Paulo. São Paulo, p. 105. 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, p. 192. 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba – IPPLAP. **Mapas** – documentos disponíveis para download. Disponível em: <<https://ipplap.com.br/site/mapas/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

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

Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. **Requerimento**: dados do Programa Minha Casa, Minha Vida – município de Piracicaba. Secretaria Nacional de Habitação-Governo Federal, 2021.

ONU-HABITAT. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). Buenos Aires, p. 67. 2015. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

OTERO, E. V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas**: a cidade como negócio. 343 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 324. 2016.

OTERO, E. V.; DAMASCENO, B. C. **O papel do Minha Casa Minha Vida na produção do espaço urbano no interior paulista**: superprodução e ampliação dos estoques imobiliários. Anais do XXIII Congresso e do XXXVIII Encontro ARQUISUR. Belo Horizonte: [s.n.]. 2019. p. 1-18.

PIRACICABA. Lei Complementar nº 405, de 18 de dezembro de 2019. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba. **Diário Oficial da União**: Piracicaba, SP, 27 dez. 2019.

PIRACICABA. **Projeto de Lei Complementar nº 19, de 27 de novembro de 2020**. Aprova o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, nos termos dos anexos desta lei complementar e revoga a lei complementar nº 268/2011.

RAMOS, J. D. S.; NOIA, A. C. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, v. 14, n. 33, p. 65-105, jan./mar. 2016.

RUFINO, M. B. C., et al. A produção do Programa PMCMV na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 103-130.

SILVA, M.M.N., et al. Segregação socioespacial: os impactos das desigualdades sociais frente à formação e ocupação do espaço urbano. **Revista Monografias Ambientais – REMOA**. Santa Maria, v. 15, n. 1, jan./abr. 2016. p. 256-263.

Secretaria Municipal de Obras – SEMOB. **Requerimento**: ano de aprovação dos conjuntos habitacionais de interesse social em Piracicaba. Prefeitura Municipal de Piracicaba, 2020.