RELAÇÕES ENTRE A PRODUÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOECONÔMICA E SOCIOESPACIAL NO "EIXO CAMPINAS-MOGI", REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Relations Between the Production of the Minha Casa Minha Vida Program and the Socio-Economic and Socio-Space Segregation in the "Campinas-Mogi Axis", Metropolitan Region of Campinas

http://dx.doi.org/10.21116/2020.1

MAROSO, Caio Barbato
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

COSTA, Luiz Augusto Maia
Instituição Pontifícia Universidade Católica de Campinas

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise da Produção do Programa Minha Casa Minha Vida no "Eixo Campinas-Mogi" da Região Metropolitana de Campinas. O objetivo foi exemplificar as principais características de localização e implantação dos conjuntos produzidos. Apresentaram-se discussões sobre localização da habitação popular; demarcação de ZEIS; e segregação socioespacial. Utilizou-se revisão bibliográfica para apresentar conceitos fundamentais. Foram confeccionados mapas para comparar teoria e realidade, tratados a partir de informações obtidas em dados primários. O território analisado se encerrou no "Eixo Campinas-Mogi", localizado na Região Metropolitana de Campinas, incluídas nele as cidades de Mogi Mirim e Mogi Guaçu. Salientou-se que existem ferramentas para se produzir habitação social bem localizada e que garantem o direito à cidade, mas a produção do PMCMV não abarca tais potencialidades. Apontou-se que a produção do programa corrobora com a segregação socioeconômica e urbana. Concluiu-se que os efeitos produzidos pelos conjuntos refletem a predominância dos interesses particulares sobre o interesse comum, no que tange a política pública urbana e de habitação.

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

Abstract: This paper presents an analysis of the Minha Casa Minha Vida Program. The objective was to exemplify as main characteristics of location and implantation of the produced sets. Discussions were held on the location of popular housing; demarcation of ZEIS; and socio-spatial segregation. We used a bibliographic review to present fundamental concepts. Maps were compiled to compare theory and reality, treated from information obtained in primary data. The analyzed territory ended in the Campinas-Mogi axis, located in the Metropolitan Region of Campinas, included the cities of Mogi Mirim and Mogi Guaçu. It was pointed out that there are tools to produce well-located social housing that guarantee the right to the city, but the production of PMCMV does not cover such potentialities. Thus, the production of the program corroborates with socioeconomic and urban segregation. It was concluded that the effects produced by the ensembles reflect a predominance of interests in particular over the common interest, it is not an urban public policy and housing.

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

INTRODUÇÃO

O texto que se apresenta é resultado de atualizações de duas publicações anteriores: o artigo “Análise da Produção do Programa Minha Casa Minha Vida no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas”, apresentado na Sessão temática Habitação Social No Brasil 1930-2015: revisão dos programas habitacionais do IV ENANPARQ; e da dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2017.

Tendo como objeto de estudo a produção do PMCMV no “Eixo Campinas-Mogi”[1], localizado na Região Metropolitana de Campinas (Rod. Gov. Dr. Adhemar Pereira de Barros – SP340), foram abordados alguns fenômenos do território em tela – como a segregação urbana, a localização da habitação social e a dispersão urbana – e a relação da produção do programa federal com os fenômenos observados. O objetivo foi caracterizar a produção do PMCMV como potencializadora da segregação urbana e da urbanização dispersa já verificada, cortejando-a com a aplicação incipiente dos instrumentos do Estatuto da Cidade que versam sobre a regulação do uso do solo urbano.

O recorte territorial se deu, em um primeiro momento, na Região Metropolitana de Campinas, para então se concentrar no “Eixo Campinas-Mogi” desta. Esse recorte é justificado pelas dinâmicas urbanas encontradas na região, que são analisadas pela ótica da urbanização dispersa, por meio dos impactos no tecido socioespacial da mesma, decorrentes da implantação de diversos empreendimentos de médio e grande porte aí, tais como: imobiliários, industriais, comerciais e de serviço. Se justificou, ainda, pela disposição para o crescimento urbano da região nos próximos anos, em grande medida decorrente do despertar do interesse econômico no local e pelo número de empreendimentos que se utilizaram dos recursos do PMCMV aí locados, bem como pela escassez de

[1] A discussão acerca das relações socioespaciais que caracterizam o “Eixo Campinas-Mogi” está publicada na dissertação “HABITAÇÃO E CIDADE: gestão territorial, dispersão urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida. O caso dos Conjuntos Habitacionais Jaguariúna I e II. Jaguariúna, São Paulo (2011-2016)”. Disponível em: http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/937/2/Caio%20Barbato%20Maroso.p df

pesquisas científicas no eixo em tela. O recorte temporal foi fixado entre 2009 e 2016, considerando o início do programa e o final da segunda fase dele.

Como metodologia, utilizou-se da revisão bibliográfica acerca dos principais conceitos relevantes para o tema, como “nó da terra”, a segregação socioespacial urbana e o instrumento urbanístico Zonas Especiais de Interesse Social, a partir do disposto no Estatuto da Cidade. Para tanto, apoiou-se em autores de referência, como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nestor Goulart e Flávio Villaça. A metodologia ainda incluí a confecção e a análise de mapas e fotos aéreas e o uso do software Google Earth. Visitas in loco foram necessárias para obtenção e confirmação de dados levantados em fontes primárias, além de registros fotográficos, confirmação dos tempos e distâncias de deslocamento e observação do entorno. Outras informações foram retiradas de pesquisas em websites e matérias de jornais locais. A consulta em fontes não oficiais foi possibilitada pela abordagem da História Social.

A estrutura proposta para este artigo se iniciou com uma discussão teórica sobre as localidades em que se tem produzido as unidades habitacionais de interesse social e a lógica capitalista do preço da terra urbana, de acordo com a infraestrutura disponível, na primeira seção denominada “A boa localização versus o nó da terra”. Na sequência, a seção “A produção do PMCMV no Eixo Campinas-Mogi” teve como intuito apresentar os conjuntos habitacionais encontrados no recorte territorial e analisa-los na escala regional. Pontualmente, um dos conjuntos foi analisado na escala intraurbana, para que se perceba a inserção dos conjuntos nas cidades. Por sua vez, a seção “A produção do PMCMV e as ZEIS” cruza as informações sobre a localização dos conjuntos na escala regional com a presença das Zonas Especiais de Interesse Social colocadas nas legislações municipais, de forma a perceber que a boa localização da habitação social não é uma preocupação para os poderes locais.

“Segregação socioespacial urbana no Eixo Campinas-Mogi” é a última seção do desenvolvimento deste trabalho e revela que a produção do PMCMV, no recorte territorial proposto agravou, nos anos estudados, a segregação socioespacial urbana. Para isso, foi utilizado o estudo de um dos conjuntos habitacionais encontrados no eixo em tela. Como considerações finais, pôde-se perceber que ainda há a sobreposição dos interesses particulares – na investida

da reprodução do capital – em detrimentos dos interesses comuns, no “Eixo Campinas-Mogi”. Essa sobreposição acontece, por vezes, com anuência e suporte do Estado.

A BOA LOCALIZAÇÃO VERSUS O “NÓ DA TERRA”.

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

É necessário considerar que

> *ao se colocar em prática instrumentos de financiamento que privilegiam a ação privada em uma política pública, abre-se espaço para um conjunto de práticas que não irão se adequar às necessidades das populações com menor poder aquisitivo o que na realidade poderia colocar em risco a efetivação da política habitacional.* (OLIVEIRA, 2015, p. 2)

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

Dada a restrição de verba destinada a cada unidade habitacional de um conjunto a ser executado com os recursos do PMCMV, começa-se a entender a problemática colocada aqui. Como explica Maricato (2015, 1999), o preço da terra urbana é proporcional à infraestrutura disponível, quanto mais infraestrutura, maior o preço da terra. Portanto, a escassez de recurso financeiro

leva a produção de moradia para a população de menor poder aquisitivo para as periferias das cidades, onde o acesso aos serviços públicos é menor. A essa dinâmica, a autora denomina de “nó da terra”.

O PMCMV foi dividido (até 2016) em três faixas de renda e três fases de execução. As três faixas do programa se diferem pela porcentagem do valor do subsídio, facilidade de acesso ao financiamento, percentual de comprometimento da renda familiar, valor mínimo da mensalidade, entre outros. A execução das obras foi feita por empresas privadas que passaram por processo burocrático de comprovação de valores e comprovação da saúde da pessoa jurídica. Após a aprovação, as empresas também foram beneficiadas com a isenção de algumas taxas inerentes ao processo. (Chiochetta, 2011; Hackradt, 2012)

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

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

Novamente, é importante entender que o “nó da terra” faz com que a localização da moradia popular, mesmo sendo escolhida pelo poder público local, ainda seja nas áreas periféricas e menos servidas de infraestrutura e serviços urbanos. Isso é justificado pelo valor das desapropriações e as ações do mercado imobiliário que impedem as prefeituras de doarem terras em áreas urbanas já consolidadas, que comumente oferecem mais serviços públicos, como transporte, lazer e emprego. (MARICATO, 2015; 1999). Para viabilizar a

produção da moradia popular bem localizada, o PMCMV deveria se valer dos instrumentos de controle do solo urbano previstos no Estatuto da Cidade. Todavia, eles não têm sido efetivados, como será visto nas próximas seções deste artigo.

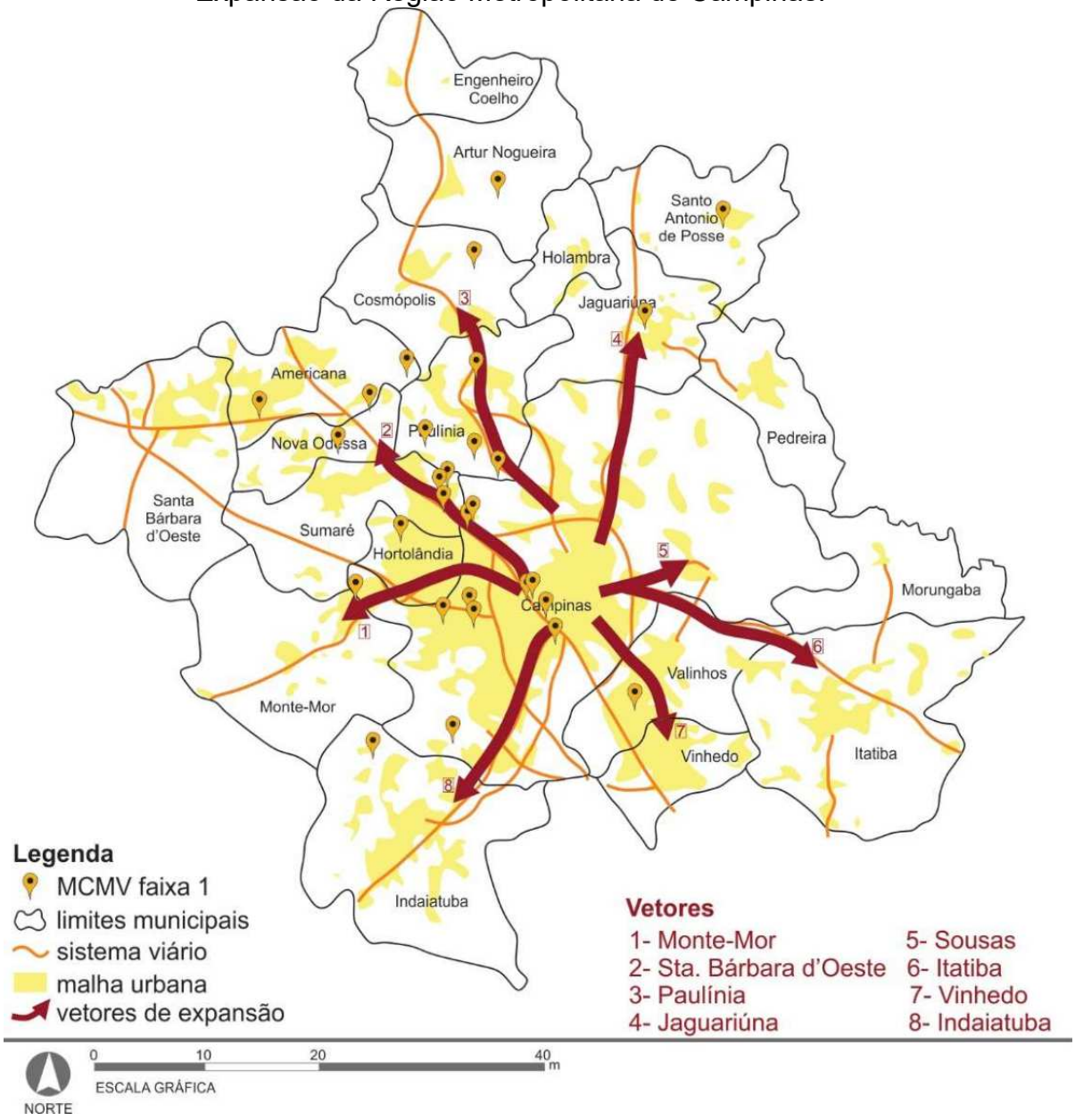
Marcelo Freixo (2015), em coluna do jornal Folha de São Paulo, criticou a produção do PMCMV, indicando que o direito à cidade não é garantido apenas pelo acesso à unidade habitacional. Para o autor, “o Minha Casa, Minha Vida é outro exemplo de política pública leiloada. Não é um projeto habitacional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

Flávio Mello (2015), então assessor do Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, em resposta à Freixo, no mesmo jornal, expôs que, no PMCMV, “a escolha desses terrenos é feita por Prefeituras e Estados e considera os equipamentos sociais disponíveis (estrutura educacional, de saúde, mobilidade e segurança) como previsto na legislação do programa”. Mello se refere ao decreto citado anteriormente, fazendo menção ao fato de que, ao doarem as terras, as Prefeituras escolhem a localização dos empreendimentos, o que, teoricamente, garantiria a boa localização e inserção na cidade.

Porém, esta não é a realidade que se encontra ao analisar a localização dos empreendimentos, para a faixa 1, produzidos pelo programa. Na Região Metropolitana de Campinas foi possível compreender a lógica de locação dos empreendimentos do PMCMV, como é mostrada na Imagem 1. A análise na escala regional revela a grande concentração dos empreendimentos nos extremos da mancha urbana. Esse fato leva à reflexão de que esse seja o retrato do “nó da terra”, caracterizado anteriormente. O preço da boa localização e a legislação ambígua impossibilitam a promoção de habitação social (ao menos através do PMCMV) em áreas mais bem inseridas na malha urbana.

O mapa mostrado na Imagem 1 é resultado de um esforço de síntese das informações obtidas durante os levantamentos (documental e de campo). Para além das propostas de análise apresentadas neste trabalho, ele ainda pode ser fonte de diversas outras análises.

Figura 1 – Localização dos empreendimentos do PMCMV e Vetores de Expansão da Região Metropolitana de Campinas.



Fonte: adaptado de Prefeitura Municipal de Campinas (2006), cortejado com informações do Plano Diretor de Campinas de 2006 e dados obtidos em levantamentos documental e de campo.

Rolnik (2015), ao analisar os conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV na RMC, observou que há maior concentração na porção oeste do território, sobretudo após as Rodovias dos Bandeirantes e Anhanguera (coincidentes com os Vetores 2 e 8). Não por acaso, ainda segundo a mesma autora, essa região concentra grande parte da população em maior vulnerabilidade social, portanto a de menor poder aquisitivo, bem como menor

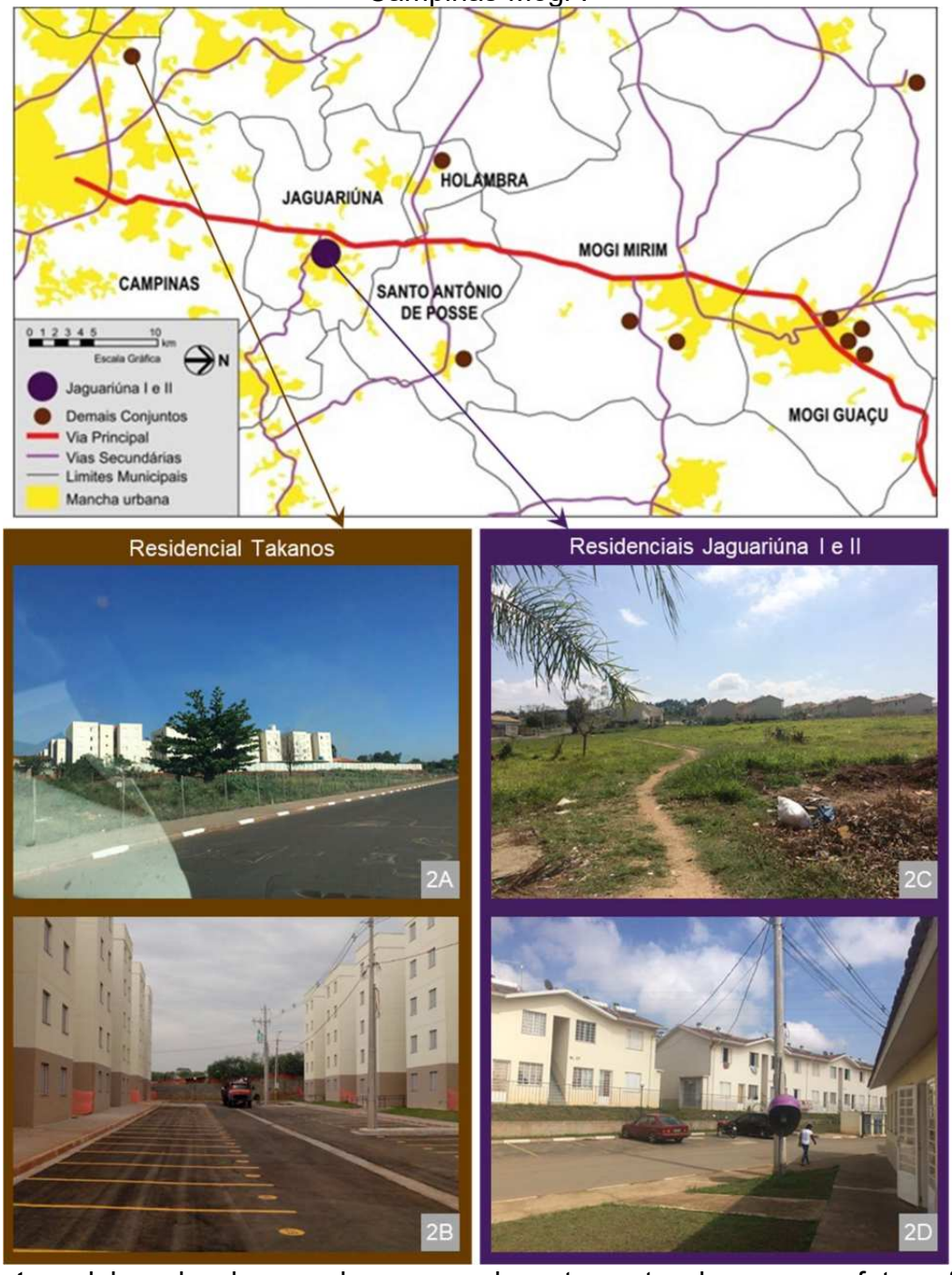
oferta de infraestrutura urbana e serviços públicos. A análise de Rolnik corrobora com a teoria do “nó da terra” e as informações apresentadas sobre o PMCMV até aqui. Outros exemplos e análises em outra escala vão confirmar que essa lógica da produção do programa no território em pauta se repete, conforme será observado a seguir.

A PRODUÇÃO DO PMCMV NO “EIXO CAMPINAS-MOGI”

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

Na Figura 2 é possível identificar, ao longo do “Eixo Campinas-Mogi”, as cidades delimitadas para o estudo e a identificação dos empreendimentos construídos. A cidade de Holambra ainda não conta com nenhum empreendimento edificado. Nas demais cidades, ainda em escala regional, a localização identificada responde à mesma lógica daquela apresentada na RMC. Os empreendimentos se localizam às margens da malha urbana consolidada. A Figura 2 ainda traz quatro fotografias de dois dos conjuntos habitacionais em tela: Conjunto Residencial Takanos, em Campinas (Figuras 2A e 2B); e os Conjuntos Residenciais Jaguariúna I e II, em Jaguariúna (Figuras 2C e 2D).

Figura 2 – Localização dos empreendimentos do PMCMV (faixa 1) no “Eixo Campinas-Mogi”.



Fonte: elaborada de acordo com o levantamento de campo, fotografias capturadas nos locais, em 22 set. 2016. É possível identificar os conjuntos habitacionais localizados no “Eixo Campinas-Mogi” com destaque para os Conjuntos Jaguariúna I e II. Nas fotografias, as tipologias habitacionais e o entorno, que revela a localização na franja urbana pela proximidade com áreas de caráter rural.

A análise das fotografias apresentadas na Imagem 2 nos permitem, também, algumas considerações sobre a tipologia habitacional e o entorno dos conjuntos. A tipologia do Residencial Takanos (Figura 2B), em Campinas, é o retrato do que parece ser a tipologia mais encontrada nos empreendimentos do perfil estudado por esta pesquisa. Torres de quatro pavimentos, sem elevador, dispostas no terreno sem uma preocupação aparente com a implantação[2]. A tipologia arquitetônica encontra nos Residenciais Jaguariúna I e II (Figura 2D), de casas sobrepostas, também possuí problemas de implantação, porém, resulta em menor densidade.

É necessário pontuar que as Imagens 2A e 2C contribuem para o entendimento da implantação dos conjuntos na borda da malha urbana. Pode-se notar, tanto no mapa quanto nas fotografias, o caráter rural do entorno. Isso porque as áreas escolhidas para acomodar os edifícios são vizinhas de vazios urbanos e ficam desconectadas malha urbana já consolidada. Contrapondo-se esta análise à teoria abordada anteriormente, ela pode ser explicada pelo conceito do “nó da terra”, que impede o acesso das populações de menor poder aquisitivo à terra bem localizada, devido aos valores elevados; e pela especulação imobiliária, que se aproveita dessas novas ocupações para a máxima valorização dos vazios no entorno. É importante pontuar, repetidamente, que essas condições agravam a exclusão e a segregação urbana das pessoas em maior vulnerabilidade social.

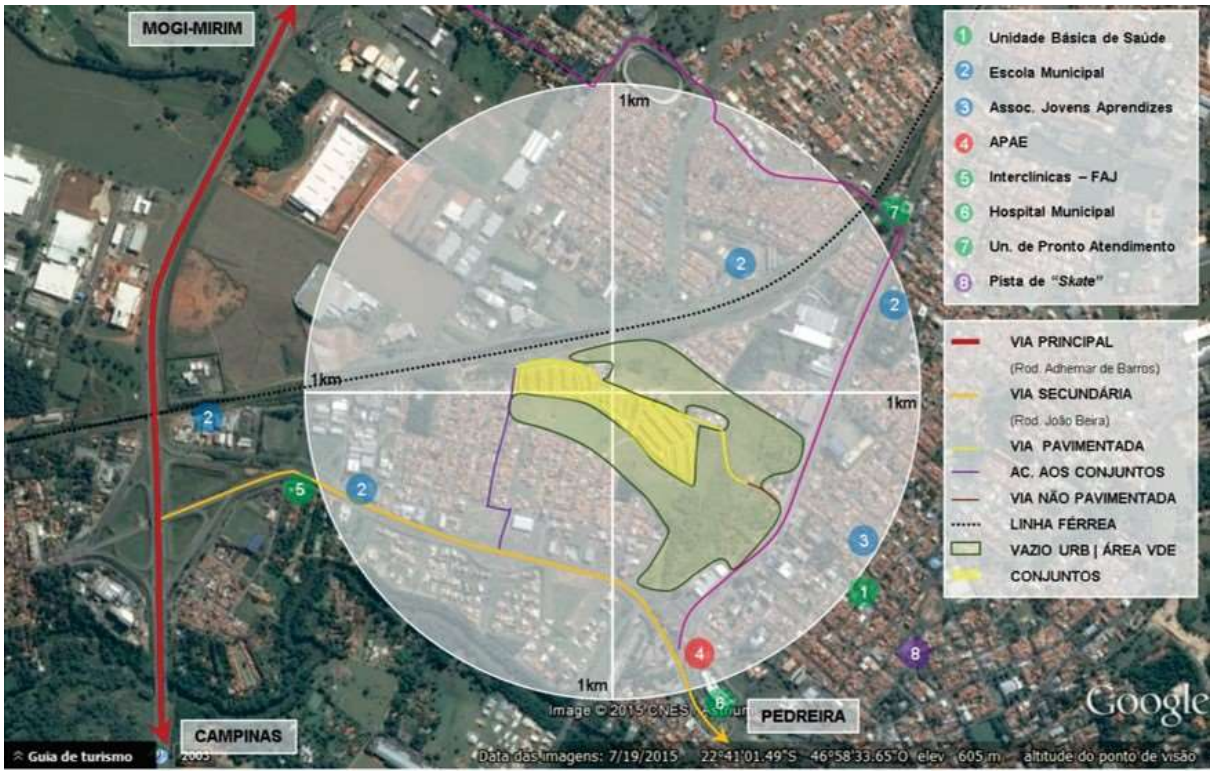
Uma análise em outra escala, a intraurbana, permite outras análises. Para esta, foi escolhida a cidade de Jaguariúna, por ser a única que aparenta, na escala regional, ter conseguido inserir os conjuntos habitacionais Jaguariúna I e II na malha urbana consolidada. É por meio da análise na escala intraurbana,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

Na Figura 3 traçou-se uma circunferência de raio igual a 1 km, a partir do centro dos dois conjuntos analisados – Jaguariúna I e Jaguariúna II. Pode-se perceber que os equipamentos públicos se localizam muito próximos da borda da circunferência, ou fora dela. A exceção é uma escola municipal, representada pelo círculo azul de numeração 2, que está no meio do quadrante superior direito

[2] Análise baseada em Maroso, 2017.

da circunferência. Este equipamento dista, aproximadamente, 500 metros (em linha reta) dos conjuntos. Porém, existe uma barreira física que os separa, a linha férrea representada em linha preta tracejada. Esta barreira faz com que a distância de 500 metros em linha reta se transforme em quase 2 km de caminhada entre a escola e os conjuntos.

Figura 3 – Mapa de localização dos Conjuntos Jaguariúna I e II.



Fonte: adaptado do *Google Earth* (2015), de acordo com as informações encontradas no site da Prefeitura Municipal de Jaguariúna.

Com a análise da implantação dos dois conjuntos, ressalta-se a importância da averiguação da localização dos empreendimentos em escalas diferentes. O empreendimento que, a princípio, parece estar bem localizado na escala regional, ao ser confrontado com a realidade intraurbana, pode ter sua localização questionada. Reis Filho (2006, p. 81) explica que “na escala regional, a imagem é de continuidade; na escala urbana (intraurbana), é de descontinuidade”. Essa lógica pode ser aplicada no território em tela por apresentar características da urbanização dispersa, como explica o mesmo autor.

Reis Filho (2006; 2009), explica que a dispersão urbana é caracterizada por uma área urbanizada que apresenta as mesmas condições de infraestrutura (como instalações hidrosanitárias, eletricidade, pavimentação, e etc.) de uma centralidade próxima. Explica, também, que os resultados desse fenômeno já são sentidos em diversos países, através da formação das regiões metropolitanas; verticalização e congestionamento de áreas já urbanizadas; elevação dos preços dos imóveis; dispersão periférica; e esvaziamento dos centros. Estes, entre outros, são possibilitados pela lógica rodoviarista e baseado no transporte de cargas e passageiros "ponto a ponto" que se fazem amplamente presentes no território brasileiro.

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

A PRODUÇÃO DO PMCMV E AS ZEIS

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

Parece se tornar clara a necessidade da aliança entre a produção do PMCMV e as ZEIS. Rolnik (2010, p. 42) defende que as ZEIS "são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e

estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular", e que "elas estão diretamente ligadas à construção de novas moradias, objetivo principal do Programa Minha Casa Minha Vida". A mesma autora explica que as ZEIS servem para

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

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

Figura 4 – Confronto entre a localização dos empreendimentos do PMCMV e a demarcação de ZEIS em Jaguariúna, Mogi Mirim e Mogi Guaçu.



Fonte: adaptado de *Google Earth* (2015). Em laranja, ZEIS demarcadas pelo município já ocupadas; em roxo, ZEIS demarcadas pelo município ainda vazias.

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

não possuem ZEIS instituídas na legislação municipal. Por sua vez, o município de Campinas, embora tenha ZEIS demarcadas em seu território, nenhuma delas está localizada no recorte territorial proposto, o que reafirma a lógica de demarcação nas áreas menos servidas de infraestrutura urbana e com menor valor comercial do solo.

Analisando os mapas apresentados na Figura 4, é possível verificar que a demarcação das ZEIS pelos municípios, quando comparada com a produção habitacional do PMCMV, corrobora com a leitura de Rolnik (2010), ao se observar que apenas dois empreendimentos estão localizados em zonas especiais. Esse fato evidencia que o planejamento urbano desses municípios, aparentemente, não considera a potencialidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, sobretudo quando da aplicação dos recursos do programa em tela, independente do momento de demarcação das zonas.

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

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

Segregação socioespacial urbana no “Eixo Campinas-Mogi”

Rolnik (2015), analisa a produção do PMCMV na RMC através do conceito de segregação espacial. Para ela, os conjuntos habitacionais produzidos na região colaboram para intensificar a segregação existente, à medida que: (a) são produzidos em terrenos privados na borda da malha urbana e reproduzem a segregação socioespacial das cidades brasileiras; (b) compreendem a moradia

para baixa renda como mercadoria e oportunidade de negócio; (c) respondem à normas atreladas à macroeconomia, em detrimento da legislação (SNHIS[3] e PlanHab[4]); (d) respeitam às regras do PMCMV que, atrelado às construtoras privadas, determina a reprodução do modelo periférico; (e) atendem ao custo máximo da unidade habitacional, comprometendo a qualidade do projeto, visto que os atributos urbanísticos não influenciam no lucro das construtoras; e (f) para possibilitar o aumento dos lucros, são feitos megaempreendimentos desastrosos. A segregação, socioeconômica e socioespacial, lida por Rolnik (2015), é facilmente identificada no território da RMC, conforme já observado.

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

A maior concentração de empreendimentos do programa, claramente, está na região sudoeste. Não por acaso, uma vez que a terra é mais barata nesta região, o que viabiliza a construção dos empreendimentos em atendimentos às normas do programa. Esse fato comprova a tese da autora e a caracterização da segregação urbana na RMC.

As consequências dessa segregação para as cidades e para a população são muitas. Segundo Villaça (2003), ocorre a segregação quando há dominação política, ideológica e econômica. O mercado, usado como instrumento da dominação e da exclusão, é retratado na manifestação espacial, como no exemplo da RMC. O espaço urbano se torna cenário da segregação de natureza socioeconômica. A segregação espacial urbana está vinculada, principalmente,

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

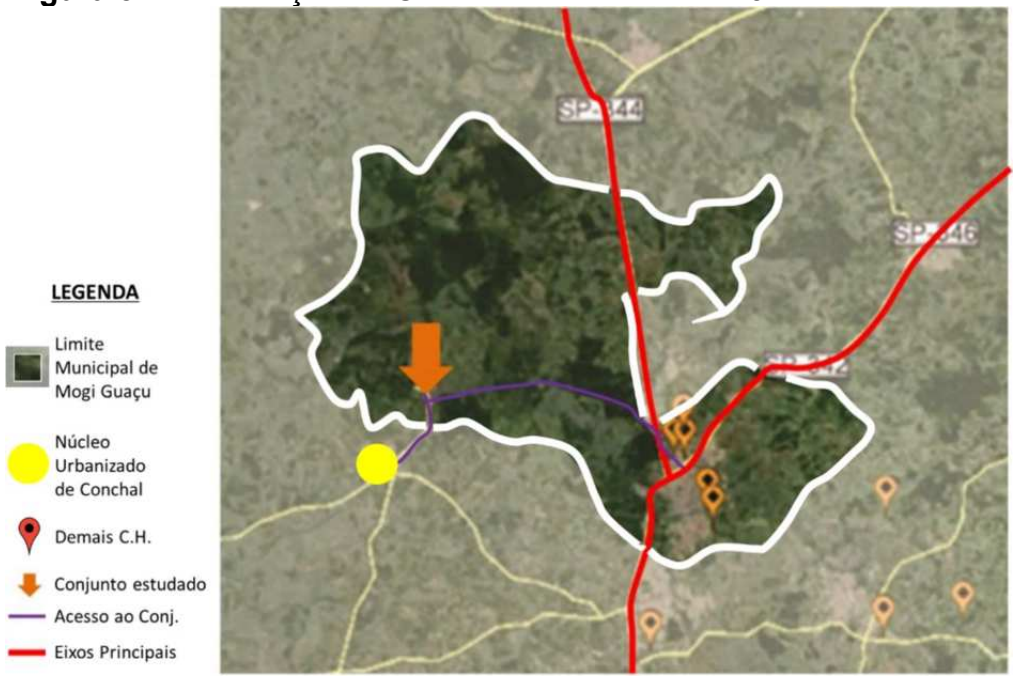
à acessibilidade, entendida como facilidade (ou dificuldade) da locomoção pelo território. A acessibilidade está ligada ao tempo e custo do deslocamento, sendo que o custo é relativo – o transporte é mais caro, relativamente, para a população de mais baixa renda, pois representa uma porção maior de seus rendimentos.

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

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

A fim de caracterizar a segregação urbana no “Eixo Campinas-Mogi”, utilizou-se um estudo de caso, de um empreendimento no município de Mogi Guaçu, o Condomínio Residencial Jardim Primavera. A Figura 5 mostra a localização do empreendimento em relação ao município que pertence.

Figura 5 – Localização do Condomínio Residencial Jardim Primavera.



Fonte: adaptado de *Google Earth* (2015). Adaptações de acordo com a legenda.

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

Os dados apresentados revelam a diferença na qualidade de vida oferecida pelos municípios em questão. Ao se observar que o empreendimento em tela possui maior ligação com o município que apresenta os piores índices de desenvolvimento, mesmo sendo sediado no outro, revela-se a segregação. Outra análise importante é a área envoltória do conjunto, caracterizada na Figura 6.

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

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

Figura 6 – Análise do Condomínio Residencial Jardim Primavera.



Fonte: adaptado de *Google Earth* (2015). Adaptações de acordo com a legenda. Fotografias capturadas em 04 nov. 2015. 6A: acesso ao condomínio; 6B: parque público; 6C e 6D: comércio local; 6E: base comunitária de segurança.

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para cada conceito trazido, para cada análise feita, existe um estudo que observa os problemas e consequências de determinada ação no campo da habitação de interesse social. Para o “nó da terra”, que não permite um acesso igualitário à moradia bem localizada, existem os instrumentos de controle estatal da terra. Para uma boa localização dos empreendimentos do PMCMV, que à

maneira como vêm sendo feitos, corroboram para a segregação urbana, existem os instrumentos do Estatuto da Cidade, como as ZEIS.

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIOCHETTA, M. (2011). Implicações do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) nas Habitações Contratadas na Planta pelo Programa Minha Casa Minha Vida. (**Dissertação de Mestrado**). Universidade do Vale do Itajaí, Brasil.

FREIXO, M. (2015, agosto 11). Democracia e Cidade. **Folha de São Paulo**. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcelo-freixo/2015/08/1667009-democracia-e-cidade.shtml.

HACKRADT, P. W. (2012). Desastres Ambientais e Políticas Habitacionais: o caso da COHAB-CT e do Programa Minha Casa Minha Vida. (**Dissertação de Mestrado**). Universidade do Vale do Itajaí, Brasil.

MARICATO, E. (2015). **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular.

MARICATO, E. (1999) A terra é um nó, na sociedade brasileira ... também nas cidades. **Cultura Vozes.** Petrópolis: Ed. Vozes.

MAROSO, C. B. HABITAÇÃO E CIDADE: gestão territorial, dispersão urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida. O caso dos Conjuntos Habitacionais Jaguariúna I e II. Jaguariúna, São Paulo (2011-2016). 2017. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – **Centro de Ciências Ambientais e Tecnológicas**, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/937/2/Caio%20Barbato%20Maroso.pdf>. Acesso em 15 abr. 2019.

MELLO, F. (2015, agosto 16). Painel do Leitor. **Folha de São Paulo**. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2015/08/1669274-assessor-de-kassab-comenta-coluna-de-marcelo-freixo.shtml.

OLIVEIRA, F. J. G. de. & Soares, T. de O. (2012). Os Limites da Integração e das Políticas Territoriais na Escala Local: a ação dos municípios no planejamento territorial. **Scripta Nova**.

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

OLIVEIRA, J. C. P. de. (2015). As dimensões coorporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre uma a política social e a política econômica. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XVI, 2015, Belo Horizonte, **Anais**.**Belo Horizonte, ENANPUR.**

ROLNIK, R. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole/Observatório das Metrópoles,** São Paulo.

ROLNIK, R., Reis, J., Klintowitz, D. & Bischof, R. (2010) **Como Produzir Moradia Bem Localizada com os Recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?**

VILLAÇA, F. (2003). A Segregação Urbana e a Justiça (ou a Justiça no injusto espaço urbano). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo.

SOBRE OS AUTORES

Caio Barbato Maroso
Aluno do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Doutorado). Mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2017). Arquiteto e Urbanista pela Universidade São Francisco (2011). Engenheiro de Segurança do Trabalho (FAJ, 2013). 5 anos de experiência como docente e assessor pedagógico (graduação em Arquitetura e Engenharias) e 11 anos de experiência em colaboração e elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos.
E-mail para contato: caio.arqui@gmail.com

Luiz Augusto Maia Costa
Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (POSURB - ARQ PUC-Campinas) e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Graduado em Filosofia pela Universidade Católica do Salvador (1991), graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (1997), mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2001) e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2005). Pós-Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2008). Membro do Grupo de Pesquisa Cultura Urbanística na Tradição Clássica do CEATEC PUC-Campinas. Possui vários artigos publicados e é autor do livro O Ideário Urbano Paulista na virada do século. O engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903). Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Teoria do Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: História Urbana, Planejamento Urbano, Requalificação Ambiental e São Paulo.
E-mail para contato: luiz.augusto@puc-campinas.edu.br